



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
TECNOLÓGICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA SOCIEDADE**

SUELEN MARIA COSTA MONTEIRO

**FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM: PROTEÇÃO EM
NOME DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL**

Santarém-Pará

2019

SUELEN MARIA COSTA MONTEIRO

**FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM: PROTEÇÃO EM
NOME DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências da Sociedade da Universidade Federal do Oeste do Pará, na linha de pesquisa Direitos Humanos, Sociedade e Cidadania Ambiental, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra.

Orientador: Prof. Dr. Túlio Chaves Novaes.

Santarém – Pará

2019



Universidade Federal do Oeste do Pará
Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação Tecnológica
Instituto de Ciências da Sociedade
Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade
Mestrado Acadêmico em Ciências da Sociedade



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ao décimo terceiro dia do mês de novembro do ano de dois mil dezenove, às 14h30min, no Campus Amazônia, sala 212, instalou-se a banca examinadora de dissertação de mestrado do(a) aluno(a) **SUELEN MARIA COSTA MONTEIRO**. A banca examinadora foi composta pelos professores Dr. NIRSON MEDEIROS DA SILVA NETO, UFOPA, examinador interno, Dra. ANA MARIA SILVA SARMENTO, UFOPA, examinadora externa, Dr. JOSÉ HEDER BENATTI examinador externo e Dr. TULIO CHAVES NOVAES, orientador. Deu-se início a abertura dos trabalhos, por parte do orientador, que, após apresentar os membros da banca examinadora e esclarecer a tramitação da defesa, passou de imediato à mestranda para que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada **“FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM: PRESERVAÇÃO EM NOME DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO”**, marcando um tempo de 20 minutos para a apresentação. Concluída a exposição, o(a) Prof(a). TULIO CHAVES NOVAES, presidente, passou a palavra aos examinadores, para arguirm o (a) candidato (a). Após as considerações sobre o trabalho em julgamento, foi APROVADA (aprovado ou reprovado) o (a) candidato (a), conforme as normas vigentes na Universidade Federal do Oeste do Pará. A versão final da dissertação deverá ser concluída no prazo de trinta dias, contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa, sob pena de o (a) candidato(a) não obter o título se não cumprir as exigências acima. Para efeito legal segue a presente ata assinada pelo professor orientador, pelos professores avaliadores e pela mestranda.

TULIO CHAVES NOVAES - ORIENTADOR

NIRSON MEDEIROS DA SILVA NETO - UFOPA

ANA MARIA SILVA SARMENTO (UFOPA - Examinadora Externa ao Programa)

JOSÉ HEDER BENATTI - (UFPA - Examinador Externo à Instituição)

SUELEN MARIA COSTA MONTEIRO (mestranda)

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema Integrado Bibliotecas – SIBI/UFOPA

- M775f Monteiro, Suelen Maria Costa
Floresta Nacional do Jamanxim: proteção em nome da proibição do retrocesso ambiental. / Suelen Maria Costa Monteiro. – Santarém, 2019.
228 p. : il.
- Orientador: Túlio Chaves Novaes.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós graduação e Inovação tecnológica. Programa de Pós Graduação em Ciências da Sociedade.
1. Floresta Nacional do Jamanxim. 2. Princípio proibição do retrocesso ambiental. 3. Dignidade humana. I. Novaes, Túlio Chaves. II. Título.

CDD: 23 ed. 344.046098115

MONTEIRO, S. M. C. **Floresta Nacional do Jamanxim: proteção em nome da proibição do retrocesso ambiental.** 2019. 218f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Sociedade) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2019.

RESUMO

A Floresta Nacional do Jamanxim (FNJ), criada pelo Decreto Presidencial s/nº de 13 de fevereiro em 2006, com extensão de 1.301.120 hectares e área de inserção no município de Novo Progresso no Estado do Pará, está localizada em uma região de relevante biodiversidade do bioma Amazônico. Não por acaso foi inserida entre as ações do “Distrito Florestal Sustentável da BR-163” (DFS) juntamente com outras unidades de conservação, formando assim um grande mosaico protetor da Amazônia. No entanto, a pesquisa revela, à luz das questões problematizadoras em torno da Unidade de Conservação (UC), que interesses predominantemente econômicos interferem na sua efetiva implementação. Como exemplo tem-se o Projeto de Lei 8.107/2017, voltado a desmembrar 26,45% da área da FNJ para criação de Área de Proteção Ambiental (APA). Este instrumento legislativo afronta um princípio basilar do direito constitucional ecológico: o da proibição do retrocesso ambiental. Assim, sob um viés jurídico, sobretudo, e concatenado à realidade fática, posto que argumentamos com suporte na teoria crítica, damos visibilidade ao referido princípio, que, por ser qualificado pelo seu caráter sistêmico, demanda uma leitura conjunta e dialógica de normas. O caso paradigmático da FNJ permitirá analisar a importância do cumprimento do princípio, como critério para o resguardo da dignidade humana. Nesta ótica, faz-se uma apresentação crítica do processo histórico que envolve a criação da UC, destacando-se os notórios fatores que ameaçam sua conservação ambiental. Avalia-se, também, as principais referências normativas axiológicas ambientais, relacionadas à fundamentação do dever de não regredir as conquistas ambientais já alcançadas na área tratada, enfatiza-se o direito fundamental ao bem ambiental. Por fim, caracteriza-se o caso da FNJ como típica gestão ambiental oficial pouco efetiva para a região amazônica, por desrespeito ao mencionado princípio. Para essa discussão adota-se referencial teórico consubstanciado na pesquisa eminentemente bibliográfica e documental, com acréscimo de visita a campo. Desta feita, o estudo pretende instigar a reflexão sobre a percepção governamental de desenvolvimento para a Amazônia, a partir do caso da FNJ, que deflagra um perigoso precedente de degradação ambiental a outras UCs no Brasil.

Palavras-chaves: Floresta Nacional do Jamanxim. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Dignidade Humana.

MONTEIRO, S. M. C. **Jamanxim National Forest: protection in the name of prohibiting environmental setback**. 2019, 218f. Dissertation (Master in Social Sciences) - Federal University of Western Pará, Santarém, 2019.

ABSTRACT

The Jamanxim National Forest (FNJ), created by Presidential Decree No. 13 February 2006, with 1,301,120 hectares of extension and insertion area in the New State of Progress of Pará, is located in a region of relevant biodiversity of the Amazon biome. It was not allowed to insert actions such as “Sustainable Forest District of BR-163” (DFS), which includes other conservation units, forming a large mosaic of protection of the Amazon. However, research reveals, in light of the problematic issues surrounding the Conservation Unit (UC), that predominantly economic interests interfere with its effective execution. As an example of Bill 8.107 / 2017 project, a break-up of 26.45% of the FNJ area for the creation of the Environmental Protection Area (APA). This legislative instrument has a basic principle of ecological constitutional law: or the prohibition of environmental regression. Thus, under a legal opinion, mainly, concatenated with the factual reality, since it argues with support in the critical theory, visibility about the indicated state, position or its systemic character, that demands a joint and dialogical reading of norms, thus qualifying its character. systemic. The paradigmatic case of the FNJ can analyze the importance of compliance with the principle as a criterion for safeguarding human dignity. From this perspective, a critical presentation of the historical process involving the creation of the UC is made, highlighting the notorious factors that threaten its environmental conservation. It also evaluates the main environmental axiological normative references, related to the grounds of the duty not to regress the environmental achievements already achieved in the treated area, emphasizes the fundamental right to the environmental good. Finally, the case of the FNJ is characterized as a typical ineffective official environmental management for the Amazon region, for disrespect to the mentioned principle. For this discussion, the theoretical framework adopted is based on eminently bibliographical and documentary research, with an additional field visit. This time, the study intends to instigate the reflection on the governmental perception of development for the Amazon, from the case of the FNJ, which sets a dangerous precedent for environmental degradation to other PAs in Brazil.

Keywords: Jamanxim National Forest. Principle of Prohibition of Environmental Setback. Human dignity.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Raimundo de Oliveira Monteiro e Tereza Costa Monteiro. A meus irmãos, Raimundo de Oliveira Monteiro Júnior e Saullo Anderson Costa Monteiro. E a minha eterna cadelinha, Blue (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, Jeová, e ao seu Filho, Nosso Senhor Jesus Cristo, porque conduziram meus passos, permitindo-me superar cada desafio. Deram-me a clareza necessária para acalmar o coração e perceber que a minha missão não era um fardo, mas um compromisso condizente com os valores que acredito e defendo.

Ao meu orientador, Túlio Chaves Novaes, pela paciência diante das inúmeras dúvidas que me acompanharam ao longo desta jornada, assim como o carinho e o apoio demonstrados diante das minhas decisões, mesmo quando implicavam retrabalho à sua orientação.

Ao meu chefe na Procuradoria Jurídica da Ufopa, Dr. Eliaci Diógenes, pois foi um grande incentivador para que a formação acadêmica do mestrado se tornasse uma realidade.

À Alexandro Napoleão, Afonso Oliveira, Aderson Avelar, Edeilton Pereira, Mateus Macul, que contribuíram, em alguma medida, para que o trabalho pudesse ser executado da melhor forma possível.

Aos professores, em especial, Nirson Medeiros, Rubens Elias, Edna Galvão, Juarez Galvão, Ednéia Nascimento, Maurício Torres, Heder Benatti e Ana Sarmento pelo conhecimento compartilhado e pelas contribuições relevantes ao amadurecimento do objeto desta pesquisa.

Aos amigos e familiares, em especial, Francisco Monteiro, Denise Monteiro, Francisco Gadelha, Terezinha Reis e Zilomar Uchôa, que me acompanharem em momentos importantes desta etapa de minha formação.

Àqueles, em Novo Progresso, que espontaneamente e de forma gratuita concederam espaços em suas agendas e emitiram suas opiniões e percepções sobre o objeto deste estudo. Afinal, embora possamos ter visões divergentes, não somos inimigos em campo.

“O homem pode traçar no coração o seu caminho, Mas é Jeová quem orienta os seus passos.”

Provérbios 16:9.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Rodovias do Programa de Integração Nacional.....	42
Figura 2 – Construção da BR-163 em Mato Grosso na década de 1970.....	44
Figura 3 – Entrada da Cidade de Novo Progresso.....	49
Figura 4 – Visão panorâmica de Novo Progresso e do Rio Jamanxim, localizado atrás da cidade, com acesso à FNJ.....	50
Figura 5 – Frigorífico Redentor em Novo Progresso.....	52
Quadro 1 – Áreas sobre Limitação Administrativa Provisória no sudoeste do Pará.....	90
Figura 6 – Visão da FNJ e outras UCs – “escudo protetor”.....	91
Figura 7 – Localização do município de Novo Progresso, Pará, onde está situada FNJ.....	92
Figura 8 – Localização das vicinais existentes na FNJ.....	94
Figura 9 – Quantidade de pessoas residentes na FNJ por vicinal.....	94
Quadro 2 – Estimativa populacional entorno da FNJ.....	96
Figura 10 – Taxa percentual de desmatamento na FLONA Jamanxim e no município de Novo Progresso entre os anos de 2000 e 2012.....	114
Figura 11 – Regiões subdivididas no estudo realizado pelo ICMBio em 2009.....	120
Quadro 3 – Descrição dos critérios utilizados para caracterizar regiões recursos bióticos, abióticos, características da ocupação e pretensões fundiárias da Flona Jamanxim (2009).....	120
Figura 12 – Detalhe da região 3 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008.....	121
Figura 13 – Detalhe da região 7 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008.....	122
Figura 14 – Detalhe da região 8 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008.....	123
Figura 15 – Detalhe da região 9 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008. Ela compreende os fundos dos lotes do ramal APRORGIM.....	124
Figura 16 – Medida Provisória nº 756, de 19/12/2016 e suas alterações no PARNA do Rio Novo, na FNJ e criação da APA Jamanxim.....	129
Figura 17 – Proposta de redução da Flona Jamanxim e criação da APA (em vermelho) - Projeto de Lei 8.107/2017.....	132
Figura 18 – Evolução da pressão sobre a FNJ (2006 a 2017).....	137
Figura 19 – Estimativa do subsídio aos posseiros em caso de venda das áreas em comparação com o valor do mercado de terra na região de Novo Progresso.....	149
Figura 20 – Base IBAMA em Novo Progresso/PA	158
Figura 21 – Fiscalização ICMBio na vicinal Marajoara/FNJ.....	158
Figura 22 – Panorama dos índices de desmatamento no interior da FNJ de 2000 a 2018.....	161
Figura 23 – Empreendimento da Estrada de Ferro-170 e sua interseção com UCs.....	197

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA – Área de Proteção Ambiental

APRORGIM – Associação dos Produtores Rurais da Gleba Imbaúba

ALAP – Áreas sob Limitação Administrativa Provisória

ANTT – Agência Nacional de Transporte

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CAC – Compromisso de Ajustamento de Conduta

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CATP – Contratos de Alienação de Terra Pública

CBD – Convenção sobre Diversidade Biológica

CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CDCMAM – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

CDRU – Concessão de Direitos Real de Uso

CEPEA – Centro de Estudos avançados em Economia Aplicada

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

COFA – Comitê Orientador do Fundo Amazônia

CTFA – Comitê Técnico do Fundo Amazônia

BASA – Banco da Amazônia

BEC – Batalhão de Engenharia de Construção

EF – Estrada de Ferro

DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem

DFS – Distrito Floresta Sustentável

DETER – Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDEB – Instituto de Desenvolvimento ao Ensino e Pesquisa

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima

ISA – Instituto Socioambiental

ITR – Imposto Territorial Rural

IVT – Índice de Valor da Terra

FNJ – Floresta Nacional do Jamanxim

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PDESC – Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMBOK – Project Management Body of Knowledge

PMI – Project Management Institute

PPI – Programa de Parcerias de Investimentos

POLOAMAZÔNIA – Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLONOROESTE – Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil

PIN – Plano de Integração Nacional

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PPA – Plano Plurianual

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PPCDAM – Controle do Desmatamento da Amazônia Legal

PRODES – Sistema de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal

PL – Projeto de Lei

PMV – Programa Municípios Verdes

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MS – Mandado de Segurança

MPF – Ministério Público Federal

MP – Medida Provisória

MMA – Ministério do Meio Ambiente

NGI – Núcleo de Gestão Integrada

OC – Opinião Consultiva

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

REsp – Recurso Especial

SEMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SINPRUNP – Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUS – Sistema Único de Saúde

SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SAD – Sistema de Alerta de Desmatamento

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

UC – Unidade de Conservação

USP – Universidade de São Paulo

TERRACLESS – Programa de Mapeamento do Uso e Cobertura da Terra na Amazônia Legal Brasileira

TAC – Termo de Ajuste de Conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

ZEE – Zoneamento Ecológico- Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
ASPECTOS HISTÓRICOS E QUESTÕES RELEVANTES	19
1.1. Breve digressão sobre aspectos econômicos na perspectiva de Karl Polanyi	19
1.2. Espaços ambientalmente protegidos no Brasil	25
1.3. Considerações sobre as políticas do Governo Federal para a Amazônia.....	34
1.3.1. Programa de Integração Nacional e BR-163.....	41
1.3.2. O município de Novo Progresso.....	48
1.3.3. Plano Amazônia Sustentável (PAS)	54
1.3.4. Plano BR-163 Sustentável.....	55
BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS AMBIENTAIS E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL	59
2.1. Dignidade humana na perspectiva socioambiental: evolução dos direitos fundamentais.....	59
2.2. O princípio da proibição ao retrocesso ambiental na perspectiva dos direitos socioambientais	69
2.3. Algumas limitações significativas à consolidação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental	84
FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM: ANÁLISE CRÍTICA NA PERSPECTIVA DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL	88
3.1. Contexto de criação e aspectos descritivos	88
3.1.1. Aspectos mais relevantes da Legislação ambiental em torno da criação da FNJ.....	101
3.2. Estudo técnico do ICMBio em 2009 <i>versus</i> panorama legislativo.....	118
3.2.1. Retrocesso ambiental diante dos instrumentos jurídicos usados para alterar a FNJ e questões relevantes	133
3.3. As deficiências de fiscalização da FNJ e outros desdobramentos.....	155

3.4.	A perspectiva econômica na Constituição e reflexões sobre a FNJ.....	177
3.5.	Cenários e desafios a partir do caso da FNJ.....	190
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	200
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205

INTRODUÇÃO

O ambiente social desenvolve-se, em regra, numa estreita relação como seu entorno natural (LEFF, 2009, p. 98). Neste sentido, compreender como são estabelecidas as relações do homem com o meio, principalmente no âmbito das sociedades contemporâneas, marcadas pelas demandas do capital, é condição imprescindível para diagnosticar e corrigir os eventuais impactos sociais e ambientais decorrentes desta relação.

O presente trabalho, com base nessas premissas inaugurais, analisará algumas particularidades que levam à desproteção ambiental a Floresta Nacional do Jamanxim (FNJ), localizada no município de Novo Progresso, no Estado do Pará. As iniciativas estatais de cunho eminentemente econômico, realizadas na Unidade de Conservação respectiva, sinalizam benefícios aos interesses econômicos, em prejuízo à floresta e às suas populações locais.

Torna-se oportuno, nesta digressão introdutória, inicialmente, algumas considerações sobre a lógica que permeia o uso dos recursos naturais na Amazônia, uma vez que a história demonstra, pragmaticamente, que o processo de exploração predatória destas riquezas não foi interrompido por nenhuma alteração substancial na sua forma de concepção. O discurso oficial contraditório e populista de “desenvolvimento”, “progresso”, “atenção aos menos favorecidos” e, até mesmo, de “preservação ambiental”, permanece ativo no tempo. Talvez o aspecto inovador desse processo esteja na rapidez com que o parlamento brasileiro propõe e aprova projetos de leis que vão de encontro aos interesses preservacionistas de grupos menos favorecidos (índios, quilombolas, ribeirinhos, colonos, entre outros), conforme será demonstrado no presente trabalho.

Neste campo de batalha, as relações de produção econômica ou as condições que permitem sua reprodução estão fortemente enraizadas no seio social, capilarizadas nas mais diversas instituições, sejam estatais ou não (FOUCAULT, 2005, p. 125). Foucault menciona que o homem nas sociedades modernas emprega novas práticas sociais que engendram domínios de saber, aprimoram as técnicas de exploração, controlam a vida do trabalhador dentre outras consequências, objetivando sempre o acúmulo de riquezas. Na visão de Paulo Freire (1987, p. 30) haveria, neste cenário, dominadores, com o monopólio da palavra, como instrumento que mistifica, massifica e domestica e dominados, com o dever de obediência e com a proibição de exercício da consciência crítica.

Assim, pode-se entender que os discursos oficiais, muitas vezes, camuflam ou ocultam suas reais finalidades e possuem o poder de manter ou (re)atualizar os mecanismos que conformam as relações antagônicas na sociedade (ricos versus pobres, patrão versus empregado, etc.), e levam, assim, à realidade da destruição ao meio ambiente e à concentração de renda.

A análise dos discursos, em última instância, permitiria identificar aquilo que se pode chamar de “jogos estratégicos”¹, cujo principal resultado é a produção da verdade de quem detém o poder, culminando com a construção de valores oficiais que estruturam a sociedade, a exemplo da preponderância do interesse econômico em detrimento de uma eficaz proteção ambiental.

Mas não se pode esquecer, contudo, que a exploração social e ambiental tem o seu marco na Revolução Industrial, onde a exploração do trabalho e os impactos ambientais mais danosos ao ambiente e ao homem foram evidenciados. O movimento representa o apogeu de transformações políticas, culturais e econômicas, sociais e ambientais que demarcaram os maiores ataques ao bem jurídico ambiental. A acumulação capitalista e a expansão dos mercados foram fundamentais para essas mudanças. A agricultura, a título de ilustração, tornou-se mais especializada para suprir as demandas da indústria europeia (VALLEJO, 2002). Os recursos naturais, neste contexto, eram tidos como mera utilidade e visto como inesgotáveis.

No século XIX as premissas econômicas, centradas na produção (terra, trabalho e capital) consolidaram-se e a economia clássica², ao visualizar os recursos naturais como mercadoria, considerava irrelevante a degradação ambiental. Em verdade, alerta Polanyi (2011), havia a ficção de que trabalho e terra eram mercadorias, confiando-se, assim, o destino

¹ Foucault referencia o termo “jogos estratégicos” quando trata do método da análise do discurso, cuja verificação é extraída a partir dos regulamentos das instituições, por meio de uma leitura cruzada entre o que elas se propõem e o que referenciam. Neste ponto destaca: “Teria então chegado o momento de considerar esses fatos de discurso, não mais simplesmente sob seu aspecto linguístico, mas, de certa forma — e aqui me inspiro nas pesquisas realizadas pelos anglo-americanos — como jogos (games), jogos estratégicos, de ação e de reação, de pergunta e de resposta, de dominação e de esquivas, como também de luta.” (FOUCAULT, 2005, p. 9).

² Polanyi (2000) mostra que, ao longo da história, a atividade econômica em sentido lato esteve incrustada nas relações sociais: a economia, em resumo, era acessória à sociedade. No entanto, a separação entre economia e sociedade, trazida pelo mercado autorregulável, deu-se ao arrepio da experiência da raça humana. Esta separação reverteu a ordem das coisas: a sociedade tornou-se acessória da economia à medida que tal mercado assume protagonismo nas ditas sociedades modernas. Nelas, pessoas e terra passaram a ser elementos constituintes do processo econômico. Pondera o Autor que a estruturação dos mercados regionais num mercado único ocorreu de forma independente e autorregulável, não resultando de uma expansão natural dos tradicionais mercados locais (pré-modernos). Afirma que os mercados regionais representam criação artificial, trazida pelo poder político, exercida sobre o corpo social, acompanhando um fenômeno igualmente artificial: a produção industrial em fábricas. Observa-se que durante a Revolução Industrial, pela primeira vez na história, a sociedade tornou-se um acessório do sistema econômico. Não foi, pois, de espantar que a sociedade se tivesse defendido deste processo. (Considerações mais pontuais serão abordadas no corpo deste trabalho).

do homem e da natureza ao funcionamento caprichoso de uma máquina, dirigida pelos seus próprios pés e governada pelas suas próprias leis. O incremento industrial promoveu, sem dúvida, grande avanço na degradação dos recursos naturais e simultaneamente na redução de espaços nativos, por exemplo (VALLEJO, 2002).

Neste contexto, quando a demanda do capital amplia os danos ambientais, estes passam a ser objeto de preocupação e reflexão. Leite (2003, p. 132) afirma que a sociedade moderna criou um modelo de desenvolvimento tão complexo e avançado que é notório na atualidade a inexistência de meios capazes de controlar e disciplinar esse desenvolvimento.

Canotilho (2005, p. 2) realça ainda os perceptíveis impactos negativos decorrentes das atividades industriais e traça uma cronologia de gerações de problemas ecológicos e ambientais. Para o Autor os problemas de primeira geração³o estariam relacionados aos impactos pontuais, visíveis e perceptíveis, observados em especial no apogeu da Revolução Industrial, momento em que as consequências da industrialização eram nítidas e a ausência de atuação estatal agravava-as (falta de condições de saúde, saneamento básico etc.). Por sua vez, os problemas de segunda geração, ligados à intensificação da atividade industrial e à utilização de novas tecnologias, apresentando efeitos combinados aos fatores de poluição, possuem implicações globais e duradouras, como o efeito estufa, a destruição da camada de ozônio, as mudanças climáticas e a destruição da biodiversidade.

Já Beck (2011, p. 26) aponta, entre as categorias possíveis da arquitetura social e da dinâmica política, com potencial de autoameaça civilizatória, os chamados “riscos invisíveis”. Tais riscos podem ser caracterizados, segundo o Autor, como globais, imperceptíveis, decorrentes do modelo de produção industrial e responsáveis por gerar danos irreversíveis. Exemplifica-os a radioatividade, as mudanças climáticas, as toxinas presentes na água, no ar e nos alimentos e seus efeitos sobre animais, plantas e seres humanos (efeitos colaterais decorrentes da industrialização). O Autor também apresenta os riscos globais, para os quais todos os seres humanos, indistintamente, passariam a sofrer os seus efeitos⁴.

Alerta Beck também que as sociedades atuais, denominadas de “sociedades de riscos”⁵, estariam no mesmo patamar evolutivo da sociedade industrial, por tentarem demonstrar total

³ Trata-se classificação própria desenvolvida pelo Autor e relacionada aos riscos ambientais, por isso não deve ser confundida com as gerações ou dimensões tratadas no âmbito dos direitos humanos, sendo esta categoria evidenciada especialmente capítulo 3 deste trabalho.

⁴ O Autor denomina de “efeito bumerangue” porque cedo ou tarde este tipo de risco acaba atingindo os que produziram ou que lucraram em prejuízo ao ambiente. (BECK, 2011, p. 53).

⁵O termo “sociedades de riscos” foi cunhado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck em seu livro *Risikogesellschaft* (1986) no qual verificou as origens e as consequências da degradação ambiental no âmbito da sociedade moderna. Para o Autor, as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade

controle sobre os efeitos negativos das impactantes atividades sobre o ambiente. Todavia, as ameaças decorrentes dos danos provocados à natureza tornaram-se incalculáveis no momento presente, e os seus impactos de caráter global foram potencializados. Preocupante, na visão de Beck, o fato de que as ameaças incalculáveis, nas sociedades de risco, serem “constantemente eufemizadas e trivializadas em riscos calculáveis”⁶.

A visão utilitarista⁷ em relação ao uso e à apropriação dos recursos naturais prevaleceu em parte do Planeta até meados da década de 1970, quando uma série de fatores contribuíram para quebrantar este modelo de pensamento em meio à reflexão sobre a necessidade de melhoramento da proteção do meio ambiente. Descobertas científicas, neste contexto, reforçaram as discussões internacionais a respeito da proteção ambiental, aliada, ainda, a vários movimentos em defesa da natureza. Tal postura foi decisiva para que fossem elaborados os primeiros princípios de proteção ambiental (THOMÉ, 2016, p. 42).

Com a Conferência de Estocolmo em 1972, conforme abordaremos ao longo do trabalho, oficializou-se a tutela jurídica internacional do meio ambiente. Diminando visão protecionista, o documento internacional respectivo influenciou o ordenamento jurídico de diversos países⁸.

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 56) endossam que a proteção ambiental foi ampliada com outras manifestações internacionais que advieram após a referida Conferência, o que viabilizou a construção de uma rede de convenções e declarações em defesa da natureza. No Brasil, em 1973 foi criada a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e, em 1981, publicada a Lei

industrial, começaram a tomar corpo também na sociedade contemporânea, em que os aspectos negativos ou riscos superam os aspectos positivos e, acima de tudo, escapam ao controle das instituições sociais. (BECK, 2011, p. 21). Sobressai nesse contexto o princípio da precaução do dano ambiental.

⁶ Como mera exemplificação, temos no Brasil o polêmico projeto de lei 6.299/2002, de autoria do então ex ministro da agricultura, Blairo Maggi, que propõe mudanças profundas no setor da agricultura quanto ao uso de agrotóxicos, a começar pelo próprio nome com que esses produtos são chamados. Pela proposta o termo “agrotóxico” deixaria de existir e seria substituído por “produto fitossanitário”. Ora, enquanto o resto do mundo preocupa-se em banir o consumo humano destas substâncias potencialmente carcinogênicas, o Brasil vai na contramão, admitindo riscos tidos como “aceitáveis”, quando, na verdade, são incalculáveis e desconhecidos em sua inteireza. Em detrimento do princípio da precaução do dano ambiental.

⁷ A filosofia utilitarista, presente na corrente antropocêntrica, pode ser explicada pela doutrina de Jeremy Bentham. Para essa corrente de pensamento a ideia da existência de direitos naturais é inconcebível (MICHAEL J. SANDEL *apud* CARMO, 2018). Em essência, trata-se, basicamente, da maximização da felicidade, assegurando a hegemonia do prazer sobre a dor. Para alcançar a felicidade, Bentham propôs a maximização da utilidade das coisas para que produzissem prazer e evitassem a dor e o sofrimento. Segundo Carmo (2018) a perspectiva antropocêntrica reduz a natureza e todos os seus atributos à condição de instrumento do capital econômico, pelo fornecimento de matéria prima para manufatura e produção de bens de consumo, e de prazer para os seres humanos, por meio da fruição dos recursos naturais na realização do turismo e na prática do lazer. (CARMO, 2018).

⁸ A tutela ambiental foi incorporada aos textos da Constituição de Portugal, em 1978, da Espanha, em 1978, do Equador, em 1979, do Chile e da Guiana, em 1980, de Honduras em 1982, do Panamá, em 1983, da Guatemala, em 1985, do Haiti e da Nicarágua, em 1987, da Colômbia, em 1991, da Alemanha, em 1994, da África do Sul, em 1996, da Suíça, em 2000, do Equador, em 2008, da Bolívia, em 2009, além do Brasil, em 1998. (THOMÉ, 2016, p. 41).

de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81). Evidenciou-se, assim, o início de uma proteção normativa, ainda que tímida, no âmbito infraconstitucional (THOMÉ, 2016, p. 42).

Ainda no Brasil, a proteção ao meio ambiente galga status constitucional com a Carta da República Federativa de 1998, que destinou capítulo específico (VI – Do Meio Ambiente) à proteção desse bem jurídico fundamental, inserido no Título VIII (referente à Ordem Social), e abertura inaugural no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, detalhado em sete parágrafos.

Ademais, a proteção a este bem não está apenas no Capítulo VI da CRFB/88, mas espalhada ao longo do texto constitucional, com atribuições a todos os entes políticos⁹ (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e tem sua materialização consubstanciada nas normas infraconstitucionais, como resoluções e portarias que detalham esse aspecto protetor – a exemplo da Resolução CONAMA nº 306/2002, que ampliou a definição dada ao meio ambiente, a partir da concepção de “macrobem ambiental”¹⁰.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trata de direito atribuído a um sujeito plural, sobre um bem de uso comum, aspecto que será enfatizado posteriormente no trabalho. Não resta dúvidas de que a qualidade ambiental deve ser reconhecida como elemento integrante do conteúdo normativo ínsito à dignidade humana (grande paradigma deontológico do Estado Democrático de Direito), sobretudo em razão da sua imprescindibilidade à manutenção e à existência da vida com qualidade, em uma ampla acepção de bem-estar existencial (SARLET, 2010, p. 13).

Neste enfoque, que visa valorizar a proteção ambiental sob um ponto de vista mais substancialista¹¹, a CRFB/88 estabelece determinados primados axiológicos, que representam

⁹ O legislador originário distribuiu competências materiais ambientais, cabendo a todas as entidades políticas proteger o meio ambiente. Trata-se de atribuição administrativa comum, conforme disciplinado de maneira detalhada no art. 23, incisos III, IV, VI, VII e XI da Constituição Federal. A Constituição atribuiu competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente a todos os entes políticos, cabendo à União editar normas gerais, a serem especificadas pelos estados-membros, Distrito Federal e municípios, de acordo com o interesse regional e local, respectivamente. (AMADO, 2017, p. 66).

¹⁰ Macrobem ambiental é a busca do equilíbrio ecológico, que depende de adequada interação dos fatores ambientais, que são os microbens ambientais – as condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas (PRESSER, 2018, p. 12).

¹¹ O substancialismo pode ser entendido como corrente doutrinária, inserida das discussões sobre democracia deliberativa. Para ela, as opções políticas tomadas, pelos representantes eleitos, devem ser qualificadas no sentido de serem compatíveis com princípios e ideais de justiça, previstos na Constituição. Contrapõe-se, neste âmbito, a outra corrente: o procedimentalismo. Vejamos a distinção cunhada pelo ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal: “no ambiente da democracia deliberativa, a Constituição deve conter – e juízes e tribunais devem implementar – direitos fundamentais, princípios e fins públicos que realizem os grandes valores de uma sociedade democrática: justiça, liberdade, igualdade. Os substancialistas manifestam adesão explícita a esses valores e admitem o controle de resultado das deliberações políticas que supostamente contravenham. Já os procedimentalistas não concebem o papel do intérprete como a de um aplicador de princípios de justiça, mas como um fiscal do

a materialização da defesa de valores compatíveis com um caminho de crescimento econômico com preservação ambiental para geração atual e a futura (PRESSER, 2018, p. 5).

Neste sentido, o meio ambiente equilibrado foi reconhecido como direito fundamental de terceira dimensão, no âmbito jurídico internacional, pela Declaração de Estocolmo. No documento jurídico respectivo o homem possui o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de adequadas condições de vida em um meio que permita levar uma vida digna e de bem-estar, devendo proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras (THOMÉ, 2016, p. 51).

Ressalta-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também evidencia em suas ementas o meio ambiente como direito humano de terceira dimensão¹², materializando os valores éticos e os valores pertinentes à solidariedade (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 204). Assim, não há dúvidas de que o consenso normativo ambiental, no âmbito nacional e, em especial, internacional, releva-se como um imprescindível parâmetro jurídico para a adoção de decisões em prol da natureza, à medida que informa, educa e modifica a cultura social, a fim de que seja dada concretude ao conteúdo protetivo. Eventual retrocesso nestes parâmetros jurídico representaria na prática afetação direta à dignidade do ser humano.

Neste sentido, para Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 66), as dimensões dos direitos humanos e fundamentais, na sua essência, materializam as diferentes refrações do princípio da dignidade da pessoa humana, pilar central da arquitetura constitucional contemporânea, o que requer uma compreensão e aplicação também integrada. Logo o combate à regressão a este direito, com base em argumentos jurídicos, deve se dar em nome da efetividade e da intangibilidade dos direitos humanos. Reforçam os aludidos Autores que o enfrentamento das problemáticas ambientais e a opção pelo desenvolvimento sustentável (conceito a ser desenvolvido ao longo das discussões neste estudo) passam, necessariamente, pela correlação do quadro alarmante da desigualdade social e da falta de acesso a direitos sociais básicos, vivido por grande parte da população brasileira, o que contribui também para o aumento da degradação ambiental.

Nesta perspectiva, Beck (2011) aduz que a poluição tem aspecto democrático, pois todas as pessoas em alguma medida estarão expostas a ela. Todavia, os riscos tendem a ser

funcionamento adequado do processo político deliberativo (...) Em suma: na busca do equilíbrio entre constitucionalismo e democracia, o substancialistas dão ênfase aos direitos fundamentais e os procedimentalistas ao princípio majoritário.” (BARROSO, L. R. 2010, p. 112).

¹² No STF há vários julgados que reconhecem tal titularidade coletiva, a exemplo do MS 22164/SP, MC 3540/DF e ADI 1856/RJ.

concentrados entre as classes sociais mais baixas, que não dispõem, na maioria das vezes, de condições de saneamento básico, infraestrutura (direitos sociais) aptos a mitigar os efeitos danosos desses riscos, a exemplo, das mudanças climáticas. Fala-se hoje, inclusive, em refugiados climáticos¹³. As riquezas, por outro lado, tendem a ficarem concentradas, obviamente, nas classes mais altas, que, em geral, são as responsáveis por uma maior poluição.

Por isso os deveres de proteção, atribuídos ao Estado, vinculam, portanto, os poderes estatais, limitando a sua liberdade de conformação na adoção de medidas administrativas e legislativas, relacionadas ao uso dos recursos naturais. O Judiciário poderá controlar a atuação dos demais poderes em relação ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, quando violado (THOMÉ, 2016, p. 72).

Em que pese o caráter protetivo deste direito fundamental, observa-se no atual cenário político e social brasileiro intensas pressões econômicas que conduzem a uma incessante busca pela redução ou flexibilização de direitos sociais, dentre eles os ambientais, outrora já conquistados. Vive-se, portanto, um momento crítico de luta pela garantia do não retrocesso socioambiental.

Desta maneira, o presente trabalho, que integra a linha “Direitos Humanos, Sociedade e Cidadania Ambiental”, engaja-se neste cenário belicoso da luta contra o retrocesso ambiental. Como recurso didático para o desenvolvimento dos nossos argumentos, utilizaremos o exemplo da Floresta Nacional do Jamanxim (FNJ), dadas as recentes propostas oficiais de alteração desta Unidade de Conservação tanto em relação à área quanto à forma jurídica adotada para qualificar o espaço ambientalmente protegido respectivo. Assim, a pesquisa tem como desiderato analisar o conteúdo valorativo da norma jurídica, com foco no cumprimento do princípio da vedação do retrocesso ambiental. Procura-se demonstrar a importância deste princípio para o resguardo da dignidade humana, em especial das populações que vivem na região Amazônica.

Propõe-se, para tanto, a apresentação do panorama histórico da Amazônia de forma crítica, buscando-se contextualizar a área de inserção da FNJ. Objetivaremos também proceder a análise jurídica das principais referências normativas axiológicas ambientais, relacionadas à fundamentação do dever de não regredir a proteção, diante das conquistas ambientais já alcançadas, enfatizando os valores relacionados ao respeito à dignidade das populações interessadas. Por fim, teremos condições de caracterizar o caso da FNJ como exemplo típico da

¹³ Para ONU o termo “refugiado climático” refere-se aqueles que foram forçados a abandonar seu país por causa dos impactos das mudanças climáticas. A referida instituição ressalta que “O status legal de refugiado é estabelecido pela Convenção de Refugiados de 1951, que é muito clara sobre o motivo pelo qual esse status é conferido, que é basicamente a perseguição.” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018).

falta de compromisso estatal para com a região amazônica, por desrespeito ao princípio da vedação do retrocesso ambiental.

Especificamente em relação à criação da FNJ, a pesquisa buscará demonstrar que a consecução dos objetivos perseguidos pela norma ambiental tem sofrido várias pressões políticas e de grupos econômicos determinados, que obstaculizam sua efetividade, pois articularam, planejaram e lideraram iniciativas prejudiciais do ponto de vista preservacionista e sem qualquer responsabilidade socioambiental.

Retrataremos como certas ações governamentais, mesmo sob o discurso oficial de pacificação de conflitos, regularização fundiária e atendimento de antigas reivindicações sociais, na verdade tendem a fragilizar a proteção ambiental. A própria Medida Provisória 756/2016 e Projeto de Lei (PL) 8.107/2017 foram propostos sob a justificativa de resolverem tais problemas. A desafetação de grandes áreas da FLONA a partir de mudança para Área de Proteção Ambiental (APA), categoria menos protetiva e que permite titularizar propriedades privadas, conforme veremos em seção específica foi a solução aventada pelo Governo. Os elementos fáticos, retratados no presente trabalho, demonstrarão, contudo, que se trata de um falacioso discurso político.

Nesse contexto, questiona-se: a APA não objetivaria a regularização de terras obtidas ilegalmente? A redução dos limites territoriais da FNJ, nos termos do PL 8.107/2017, ou ainda as falhas na execução da política ambiental, não seriam formas de retrocesso ambiental e, portanto, uma afronta à tutela ambiental erigida constitucionalmente como parâmetro deontológico da dignidade humana?

Para responder estes questionamentos e atender os objetivos do estudo, a metodologia de trabalho escolhida contou com material teórico sobre a temática, dada a repercussão nacional e internacional, gerada no final de 2016 e durante o ano de 2017, sobre o uso de Medidas Provisórias para a redução de espaços ambientalmente protegidos no Brasil.

Em atenção a tal questão, em especial, várias instituições não-governamentais manifestaram-se contrariamente a esta iniciativa oficial. O Ministério Público Federal posicionou-se contra este tipo de medida em diversos documentos de cunho judicial e extrajudicial, expedindo requerimentos, notas técnicas, até mesmo judicializando ações civis públicas. De igual modo, tivemos acesso ao detalhado relatório do ICMBio de 2009, onde idealizou-se estudo pormenorizado sobre eventuais alterações da UC, assim como a nota técnica n. 116/2017/DIMAN/ICMBio, que subsidiou as propostas de alterações via projeto de lei. Além

disso, vários outros documentos de caráter público e privado subsidiaram as questões tratadas nesta dissertação¹⁴.

Neste contexto, onde a capacidade de suportar a opressão e a afetação à dignidade humana por parte do Estado é o marco das iniciativas em prol da proteção ambiental, o referencial teórico do trabalho será ancorado na teoria crítica¹⁵, sendo a abordagem investigativa eminentemente qualitativa. Pondera-se que não se deve criticar o direito meramente na teoria, mas se deve construir uma tendência que resgate sua dimensão pragmática, a fim de concretizar as demandas e garantias constitucionais, bem como a importância essencial da dignidade da pessoa humana.

Na perspectiva a teoria crítica adota clara oposição da separação entre sujeito e realidade, pois todo conhecimento depende das práticas da época e da experiência em que são analisados. Desta forma, não existe nenhuma teoria pura que se consiga sustentar ao longo da história. Por extensão, o conhecimento sistematizado e a ciência desenvolvem-se no que toca às mudanças da vida social. A prática, desta forma, está relacionada com a organização do conhecimento científico que existe numa dada altura histórica.

Por isso, a partir desta visão, pondera-se que as relações entre os fatores sociais, agentes e instituições governamentais, não apresentam apenas uma função utilitarista e de estabilidade social, mas permitem compreender a sociedade a partir da percepção de sua racionalidade intrínseca. Logo, entende-se que tais relações refletem na proteção ambiental de UCs e no cumprimento ou não das salvaguardas do ordenamento jurídico brasileiro, posto que o direito deve ser compreendido na visão de Miguel Reale como fato, valor e norma¹⁶.

¹⁴ Outros documentos deram suporte ao estudo: Projeto Lei 8.107/2017 (altera a FNJ), Plano Sustentável da Amazônia (PAS), Plano BR-163 Sustentável, Plano de Manejo da FNJ, Atas de reunião de representantes de movimentos sindicais de Novo Progresso, Processos Judiciais relacionados a área em estudo, entre outros. Acrescenta-se ainda estudos, pareceres e notas proferidas por diversas representações da sociedade civil, como o Instituto Socioambiental (ISA), a *World Wide Fund for Nature* (WWF), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam); bem como artigos, revistas e demais publicações especializadas.

¹⁵ A teoria crítica é uma abordagem desenvolvida historicamente por um movimento criado em 1923, que teve a sua base no Instituto de Investigação Social da Universidade de Fráncfort del Meno. Na ocasião um grupo de pensadores partiu da teoria marxista tradicional e, após lhe apontar uma série de críticas, robusteceu-lhe o corpo teórico. Nesta nova visão entendia-se que o contexto econômico, político e social, vigente naquela época, era diferente da prevista pelo marxismo. Por isso, ofereceu-se uma reinterpretação da teoria original, evidenciando que o conhecimento se constitui na realidade e não mediante da reprodução de conceitos. Entre os principais defensores da teoria crítica estão Walter Benjamin, Theodor Adorno, Herbert Marcuse, Max Horkheimer, Erich Fromm e Jürgen Habermas.” (TEORIA DE, 2016).

¹⁶ Miguel Reale (1910 – 2006) um dos mais conhecidos juristas brasileiros e responsável pela construção da Teoria tridimensional do Direito, que imprimiu nova visão acerca da realidade jurídica. Para o jurista o direito deve ser compreendido sob três aspectos epistemológicos: fato, valor e norma. No entanto, a história mostra que nem sempre o direito foi visto sob a perspectiva integrada destes três fatores; ao contrário, era tido sob um prisma unilateral de cada um dos três aspectos, de forma particularizada. Reale acredita que a tridimensionalidade

Ainda do ponto de vista metodológico, buscando enriquecer a pesquisa bibliográfica, foi oportuno conhecer a realidade local da região de inserção da FNJ. Neste sentido, realizou-se breve visita em campo no dia 22 de junho de 2018 na cidade de Novo Progresso/PA. Na ocasião foram realizadas entrevistas com alguns atores locais, com interesses na alteração da FNJ, e agentes estatais de órgãos de fiscalização ambiental, o que oportunizou conhecer diferentes discursos sobre a UC estudada e, sem dúvida, imprimiu maior concretude às questões aventadas neste trabalho.

Entendemos que a percepção por meio da teoria crítica dimana uma compreensão da realidade fática de inserção da FLONA, onde os sujeitos que exercem algum tipo de influência sobre ela possam ser conhecidos a partir da verbalização de suas percepções. Esse substrato colhido em campo nos permitirá discutir sob a ótica jurídica a (in)efetividade da tutela protetiva ambiental. Nesta toada metodológica, parece-nos muito claro que sujeito e realidade não podem ser tratados separadamente, de forma que a *ratio* encartada na norma jurídica, sofre, em termos práticos, as interferências das dinâmicas sociais, econômicas e políticas. Tais interferências, como veremos ao longo do trabalho, tendem a ser tão maléficas que até mesmo o conhecimento sistematizado e a ciência comprovada passam a ser ignorados, por aqueles, que se dizem legitimamente representantes do povo.

Nessa proposta, o trabalho apresenta-se dividido em três eixos estruturantes, esquematizados a fim de melhor organizar e sistematizar os objetivos traçados na pesquisa.

O primeiro eixo lança luzes sobre relevantes fatos históricos, em especial na Amazônia, que gravitam em torno de fatores econômicos e, por isso, indubitavelmente, ajudarão na discussão sobre as principais questões envolvendo a criação da Flona e seus desdobramentos.

O segundo trata dos aspectos jurídicos que consubstanciam a proteção ambiental, compreendendo pontos da consolidação do Estado Ecológico de Direito; a carga normativa dos princípios na aplicação do direito; a relevância do princípio da vedação do retrocesso ambiental, seus conceitos, aplicabilidade, correlação com o sistema normativo e principais entraves à aplicabilidade do princípio em estudo.

O terceiro abordará aspectos relevantes da realidade prática em relação à FNJ que violam ao princípio da vedação do retrocesso ambiental, sob diferentes perspectivas, sempre buscando demonstrar o que foi construído em matéria de proteção ambiental e o que a coloca

corresponde a uma característica de toda conduta ética, uma vez que toda conduta implica no fato de uma ação subordinada a uma norma resultante de um valor que se quer realizar, sendo, portanto, este uma qualidade genérica da conduta e do direito. (REALE, 2000).

em risco a partir do caso paradigmático da FLONA Jamanxim. Apontará ainda possíveis soluções e desafios a serem enfrentados diante deste grave precedente ambiental e social na área objeto de estudo.

Por fim, mediatemente a análise desenvolvida pretende contribuir para reforçar o entendimento crítico de que o desrespeito à vida humana ocorre inclusive quando se prejudica a natureza. Para tanto, é preciso refletir sobre o retrocesso ambiental, deflagrado com as políticas estatais, para que se tenha poder de reação efetivo e, assim, seja possível trilhar no futuro o caminho de conquista e consolidação de novos direitos e garantias fundamentais necessárias à proteção ambiental no Brasil.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS E QUESTÕES RELEVANTES

1.1. Breve digressão sobre aspectos econômicos na perspectiva de Karl Polanyi

O subtópico inaugural trata de aspectos econômicos à luz da concepção de Karl Polanyi¹⁷ (1886 a 1964). A originalidade do seu pensamento é observável nos espaços atuais, onde as questões ambientais, como as que serão vistas no caso da Floresta Nacional do Jamanxim, são motivadas, sobretudo, por fatores econômicos, dissociados da dimensão ecológica, conforme veremos ao longo do presente trabalho.

Feitas estas considerações, cabe de plano destacar uma das ideias basilares no pensamento de Polanyi, qual seja: o mercado por definição é um sistema de troca (compra e venda) de cunho particular e de caráter não obrigatório. Sua origem não decorre de uma relação social natural, em que pese as relações comerciais tenham sido observadas em várias fases da história, em alguns momentos de forma mais acentuadas como na antiguidade clássica, em outros mais reduzida, a exemplo do período medieval.

No entanto, para o Autor, nada pode ser comparável ao mercado a partir do século XX, pois tais trocas passaram a ter caráter dominante: “Anteriormente à nossa época, nenhuma economia existiu, mesmo em princípio, que fosse controlada por mercados” (POLANYI, 2000, p.97).

¹⁷ Filósofo, economista e antropólogo húngaro, conhecido por sua oposição ao pensamento econômico tradicional, retratada em seu livro “A Grande Transformação”. Publicada em 1944 a obra se tornou um clássico do pensamento econômico do Século XX e sua tese central está na insustentabilidade socioambiental do princípio do mercado autorregulável. O Autor busca explicar as causas que levaram à primeira e à segunda guerra mundial, as quais, segundo ele, estariam relacionadas com o mercado.

Assim, ao contrário do que se possa intuir (pois na superfície o mercado parece decorrer da própria natureza humana), o Autor demonstrou que as relações sociais de mercado não são naturais, ainda que ninguém seja obrigado a comprar e/ou vender. Para ele as relações de mercado são um resultado histórico, oriundo de um longo processo de reconstrução do papel do Estado que, no uso de seu poder coercitivo, agiu em prol da expansão mercantil, tornando-a diferenciada de qualquer outra fase já existente.

Polanyi defendia a ideia de que as formas primevas de vida econômica (sociedades mais simples, tribais entre outras), pautadas pela reciprocidade, pela redistribuição e pela domesticidade, não incluíam mercados. Singer (2017) explica que tal posicionamento conflitava com o pensamento de economistas e filósofos liberais, para os quais os seres humanos eram, por natureza, negociantes e regateadores, sendo o mercado local a primeira instituição econômica verificável na história. Reforça o Autor que em tal concepção o capitalismo de mercado moderno não era mais que o culminar evolutivo da mais simples forma de vida econômica. Por isso, para rebater esta teoria amplamente aceita, Polanyi apresentou uma análise da gênese e dos papéis dos mercados nas sociedades pré-modernas.

Polanyi deixa claro que o mercado é livre e não precisa da intervenção política do Estado (centro da coerção). Lembrando que o ente estatal pode agir com o uso da coerção ou do convencimento. Endossa tal afirmativa a visão de Karl Marx para o qual o Estado possui o monopólio legítimo e exclusivo do uso da força.

A fim de demonstrar que o mercado não decorre da natureza, mas de um resultado histórico de imposição do próprio Estado, aduz-se que durante um longo período da humanidade o Estado precisou se reestruturar tornando-se forte e centralizador, possibilitando a expansão do comércio. É sabido que nos feudos, por exemplo, havia clara restrição às trocas comerciais, que eram submetidas às exigências de “pedágios” feitas nos diferentes feudos (pequenos centros de poder), e, por conseguinte, a arrecadação era diminuta para o poder real.

Polanyi explica que o Estado absolutista representou esse novo papel estatal, que adveio com o emprego da força (violência). O mercantilismo representou a política econômica do Estado Moderno, baseada no acúmulo de capitais. Entre as práticas mercantilista estava o intervencionismo do Estado na economia, com o intuito de desenvolver a produção agrícola, comercial e industrial. Medidas de caráter protecionista eram adotadas para estimular a exportação e inibir a importação, o que se observava nas elevadas tarifas alfandegárias.

Neste período, importantes teorias foram desenvolvidas para explicar e fortalecer politicamente o ente soberano. Ressalta-se que, na visão de Hobbes, os homens em seu estado de natureza e entregues à própria sorte destruiriam uns aos outros (LORDELO, 2019). Dessa

forma, por necessidade, fizeram entre si um contrato social, que designou um soberano sobre todos os demais, sendo estes apenas “súditos”. Ao rei absolutista caberia, portanto, garantir a paz interna e a defesa da nação.

Lordelo (2019) destaca ainda que Nicolau Maquiavel também trouxe marcante contribuição ao pensamento político, prevendo um tratado político a respeito das estruturas do Estado moderno. Maquiavel discorreu sobre vários temas, sempre abordando a maneira como o soberano (chamado de Príncipe) deveria agir para manter o seu reino.

Polanyi assevera que no mercantilismo a burguesia angariava novos mercados para a venda de seus produtos industrializados. Isso demandava liberdade comercial e por óbvio se tornou incompatível com a exclusividade desejada nos sistemas de monopólios típicos da economia predominante. Havia um obstáculo ao progresso das atividades econômicas e ao desenvolvimento das nações.

Não se pode perder de vista, conforme lembra Lordelo (2019), que o rompimento com o absolutismo monárquico sofreu relevante influência das ideias do aristocrata, jurista e filósofo francês Montesquieu (1689-1755). Em sua obra, “O Espírito das Leis”, defendeu e formulou a teoria¹⁸ da distinção e da separação de poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal pensamento, mais tarde caracterizou as democracias contemporâneas. A independência dos Estados Unidos em 1776 representou um grande marco histórico dessas ideias.

Somente no final do século XVIII, com a crise e derrocada dos sistemas mercantilistas tradicionais, entrou em cena o chamado liberalismo político e econômico. Neste momento temos também o nascimento do modo de produção capitalista. Para Marx e Polanyi esse sistema é por definição marcado pela ausência de coordenação geral, orienta-se por aquilo que o mercado demanda em um dado momento. É um conjunto disperso de forças, para o qual não há como planejar o que será produzido e consumido (SINGER, 2017).

Mas a maior diferenciação no capitalismo pode ser identificada com a seguinte ilação:

O ponto crucial é o seguinte: trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. Eles também têm que ser organizados em mercados e, de fato, esses mercados formam uma parte absoluta vital do sistema econômico. Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente não são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. Em outras palavras, de acordo com a definição empírica de uma mercadoria, eles não são mercadorias. Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para a venda mas por razões inteiramente diversas, essa atividade não pode

¹⁸ Na perspectiva de Montesquieu as grandes funções de Estado (legislativa, executiva e judiciária) deixariam de ser concentradas nas mãos do rei, com preponderância do legislativo “império das leis”. Houve influência da separação dos poderes no liberalismo, mas na versão federalista americana esses poderes passaram a interpenetrar uns aos outros, fazendo mútua influência, por meio do sistema do *check and balances*. (LODERLO, 2019).

ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia. (POLANYI, 2000, p. 94).

A partir daí, suscita-se um importante questionamento: o que acontece com as pessoas, ou qual a consequência mais importante, quando as relações de mercado predominam? Para Polanyi, considerando que quase todo o trabalho passa a ser exercido sob a forma de venda da força de trabalho, as pessoas ficariam inteiramente dependentes desse fator. Logo, quando deixassem de ter tal força, por doença ou velhice, seriam excluídas do mercado e, assim, deixariam de ter condições de sobrevivência, pois não lhes restaria outra opção (SINGER, 2017).

Singer (2017), ao analisar a obra de Polanyi, observa que no sistema de produção feudal havia uma característica mais favorável ao trabalhador se comparado ao modo de produção capitalista (predomínio da relação de mercado), no qual as relações são tipicamente “livres”. No modo de produção¹⁹ feudal oferecia-se ao trabalhador vassalo “direitos” (relações sociais extramercantis, que não dependiam de compra e venda) concedidos em um dado feudo. Neste modo de produção feudal o mercado não dominava todas as relações e o trabalhador tinha a possibilidade de proteção caso enfrentasse uma situação de penúria (quando não pudesse produzir), posto que na vassalagem se teria muito mais do que oferta de trabalho, havia a fidelidade ao suserano, e por isso recebia-se algo em troca (proteção).

Sem dúvida, na visão de Polanyi, emerge uma grande contradição no mercado capitalista, em que pese a sua inegável capacidade de produção de riqueza, sendo o modelo mais próspero da história da humanidade e ainda assim o de maior exclusão significativa de pessoas, a ser observável, por exemplo, nos períodos críticos de baixa de preços²⁰, onde se formam grandes contingentes de indivíduos à margem do mercado e que não serão necessariamente absorvidos nos momentos de alta.

Assim, a única chance de sobrevivência das pessoas, quando não mais puderem vender sua força de trabalho, seria a garantia de direitos (relações extramercantis, que não dependem

¹⁹ Utiliza a denominação “modo de produção” cunhada por Karl Marx.

²⁰ André Singer faz a seguinte exemplificação “capitalismo cresce, expande, havendo superprodução, os preços baixarão em decorrência da pouca demanda e do excesso de oferta; os preços baixos levam os investidores a não investir e as empresas param de produzir e os trabalhadores são mandados embora. Chega-se a uma crise profunda, mas tem-se o começo de um novo ciclo.” (CANAL USP, 2017).

da compra e venda e não são resultantes puramente do mercado), garantidos pela estrutura jurídico-social e guarnecidos pelo poder estatal, advindo da arrecadação de impostos.

Infere-se, então, na visão do Autor, que a mitigação dessa danosa consequência, peculiar nas relações de mercado, deve ser efetivada pela intervenção do Estado, que passa a impor restrições ou limites ao capital. Polanyi alertava para o fato de que a generalização absoluta das relações de mercado tende a ser catastrófica, podendo levar a extinção da humanidade. A ideia lógica é quanto mais direitos garantidos às pessoas mais o trabalho passa a ser retirado do controle do capital, por exemplo. Para Singer (2017) cada um dos direitos sociais é uma maneira de impor politicamente uma limitação à liberdade de mercado e aos seus efeitos sociais nefastos.

Nesta perspectiva, o dinheiro representa o combustível para funcionamento do sistema capitalista. Por isso, o Estado também deve operar no seu controle²¹, impondo, assim, limites ao capital. Este agir estatal minimizaria os ciclos de baixa, que são *per si* inevitáveis no sistema capitalista. Sob uma concepção keynesiana²² o Estado pode agir de diversas formas (medidas anticíclicas), como injetar dinheiro no mercado, o que produz demanda e induz a produção, encurtando assim a intensidade da baixa. No tocante às pessoas, especificamente, teriam mais emprego e, conseqüentemente, seriam menos desamparadas. Ter-se-ia uma forma de capitalismo atenuado²³. Do contrário, o caos, a catástrofe, imperaria.

Outra importante indagação é quanto aos recursos naturais. Caso eles sejam entregues completamente ao mercado, sem limitação, quais seriam as consequências? Na condição de mercadorias, seriam utilizados até sua extinção, simplesmente porque o mercado não tem limites, seu único objetivo é a produção do maior lucro possível. Daí a necessidade de o Estado também intervir e impor limites em reconhecimento à esgotabilidade dos recursos da natureza. Sem dúvida, esta previsão de utilização voraz das potencialidades naturais poderia parecer audaciosa há 70 anos, mas, lamentavelmente, hoje se encontra confirmada.

Para Polanyi o resultado desse triplo resultado – econômico, social e natural – impôs a necessidade de intervenção do Poder Público para restringir a liberdade de mercado, sob o risco de extinção da própria humanidade. Afirma que o mercado não é uma forma social viável (o que pode parecer estranho dada a quantidade de riqueza produzida) pois, contraditoriamente,

²¹ Restrições legislativas para a retirada de dinheiro pelo dono do capital do país, o que de certa forma retira sua a liberdade, mas permite ao Estado algum controle ou mitigação dos momentos de crises.

²² Tal possibilidade retrata a teoria Keynesiana – uso consciente dos meios fiscais do governo – tributação, gastos e dívida pública, com o objetivo de neutralizar as tendências cíclicas da economia traduzidas por inflação e recessão.

²³ Polanyi já previa o que seria um embrião do que foi o Estado do Bem Estar Social na Europa (1945-1975).

tende a inviabilizar a existência das pessoas. Certo de que somente seria possível a sobrevivência da humanidade se trabalho, dinheiro e natureza fossem retirados das mãos do capital (POLANYI, 2000).

Assim, sendo o mercado o resultado de uma imposição do próprio Estado, não há dualidade entre eles, mas há entre sociedade e o primeiro, pois a relação de mercado tende a dissolver a própria sociedade, sendo capaz de infiltrar-se nas relações extramercantis, de forma gradual e lenta, dada sua capacidade de expansão indefinida. Segundo afirma Polanyi, como já dito, o mercado é “antissocial” (lembrando que não é natural ao contrário da sociedade).

Em vista disso, o Autor atribuiu a catástrofe das duas grandes guerras mundiais como sendo o resultado de uma dissolução da sociedade operada pelo mercado por baixo. Singer (2017) explica que se trata da força que atua pelo subterrâneo, sem que possamos ver. Não se trata da força óbvia da compra e venda do dia a dia, mas a expansão dessas relações contra as relações sociais, dissolvendo-as.

Após o impacto das duas guerras, percebeu-se (segundo Polanyi) que a sociedade estava reagindo ao mercado e sinais dessa reação seriam observáveis com o socialismo e até mesmo o fascismo. Estes seriam mecanismos distintos de reação: o primeiro podendo ser concebido em versão democrática ou autoritária (na União Soviética foi observada esta última); já o segundo teria por definição o autoritarismo e, portanto, não condizente com valores morais emergentes na sociedade.

A grande transformação para Polanyi consistia na crença de que a sociedade de mercado, responsável pelo extermínio da sociedade do século XIX (após as Guerras), seria ultrapassada por uma nova forma de organização econômica, não mais autorregulável, que restringiria a liberdade das relações sociais de mercado. Tratava-se de um remédio amargo, mas necessário, pois o mercado não foi capaz de impedir as guerras entre as grandes potências, sendo um fato oriundo da própria realidade material.

Singer (2017), sob a lente polanyiana, afirma que o futuro apenas será possível se o homem perceber que deve se resignar ao poder da sociedade e com isso manter-se firme na defesa dos direitos humanos.

Por fim, contrariamente ao que Polanyi imaginou (poder de reação da sociedade por mecanismos específicos, contraposto ao poder de mercado), hoje há uma progressiva imposição do mercado sobre a sociedade, levando paulatinamente ao seu desmonte.

Mas, contraditoriamente, a tendência mundial segue, cada vez mais, sob a ótica de uma economia de dados, que agrega valor à sustentabilidade dos produtos comercializados internacionalmente a depender de sua procedência (áreas desmatadas, madeira irregular etc. que

tendem a ser rejeitados neste novo tipo de economia), conforme daremos ênfase no decorrer deste trabalho. No entanto, em relação ao caso da Floresta Nacional do Jamaxim veremos que o Brasil segue na contramão desta tendência e sob uma lógica irracional de economia, em especial diante da atuação do atual Governo brasileiro.

1.2. Espaços ambientalmente protegidos no Brasil

A ideia de delimitação de áreas com finalidade de conservação de recursos naturais e garantia da sobrevivência de comunidades tradicionais é prática bastante antiga na história da humanidade. Para Miller (1997 apud ALMEIDA; SOARES, p. 157) atividades dessa natureza estavam relacionadas a uma forma de suprir as necessidades de uso imediato e futuro dos recursos naturais, envolvendo por isso o emprego da conservação de animais, água, plantas medicinais e outros elementos bióticos e abióticos ambientais. Os sítios, por exemplo, eram conservados e qualificados como espaços de preservação voltados à manutenção de aspectos culturais como mitos e ocorrência históricas.

Na Idade Média as classes dominantes da antiga Roma e da Europa medieval reservavam áreas específicas para proteção de determinadas espécies. A finalidade consistia sempre na manutenção dos recursos faunísticos e de seus respectivos habitats, de forma a viabilizar a caça ou a proteção de recursos florestais com fins de uso imediato e prospectivo (MILLER, 1997 apud ALMEIDA; SOARES, 2009, p. 158).

Para os Autores ora referidos, destinação diversa começou no século XIX com a criação dos chamados parques públicos nos Estados Unidos. O Parque Nacional de Yellowstone ²⁴, trouxe proposta de proteção a belezas cênicas, associada ao lazer, uma vez que a consolidação do capitalismo americano e a urbanização acelerada dimanaram a redução de áreas preservadas, tornando-se necessário, a partir de então, destinar espaços florestais ainda conservados para fins de recreação da população urbana. Acrescenta-se que a iniciativa também decorreu após o extermínio de boa parte das comunidades indígenas e a expansão das fronteiras para o Oeste.

No final do século XIX, duas correntes ambientais ganharam destaque nos Estados Unidos da América. Benatti e Fischer (2008, p. 228) apresentam as discussões em torno de duas

²⁴ A primeira área protegida foi o Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872, no noroeste dos Estados Unidos da América, destinado a conservar belas paisagens virgens para as futuras gerações e onde o ser humano seria sempre um visitante, nunca habitante. Este parque se tornou um modelo e inspiração para a criação de muitas outras unidades. (ISA, 2016).

teorias, voltadas à seara ambiental: a primeira, influenciada por John Muir (1838-1914), com caráter preservacionista²⁵, defendia que as áreas intocadas deveriam ser preservadas, não devendo haver qualquer uso, com a ressalva dos espaços com fins recreativos ou educacionais. A premissa era de que o homem emergia como o grande responsável pelas drásticas transformações ambientais, logo, para proteger a natureza da devastação, o mesmo deveria ser afastado dos ambientes a serem preservados. A segunda vertente de pensamento, de cunho conservacionista, argumentava sobre a necessidade de exploração racional e sustentável dos recursos naturais, por meio da adoção de três princípios básicos: desenvolvimento (uso dos recursos pelas gerações presentes); prevenção dos desperdícios e acesso dos recursos para muitos (democratização do acesso).

O caráter antropocêntrico de ambas, ou seja, o homem como ser central do Universo²⁶, é observável diante de uma das justificativas para a criação do Parque Nacional de Yellowstone, que buscava impedir a apropriação e exploração privadas dos gêiseres, garantindo, assim, a visitação e o acesso amplo do público a essas “curiosidades” naturais (FRANCO; SCHITINI; BRAZ, 2015, p. 237).

Os referenciados Autores reforçam que, de maneira igualmente antropocêntrica, justificou-se a criação da Reserva Florestal de Adirondack, no Estado de New York, ao final do século XIX. O argumento mais forte a favor da proteção dessa área, em 1885, consistiu na captação de água para o abastecimento da cidade e as bacias de outros rios importantes para abastecimento urbano. O valor intrínseco da natureza de caráter utilitarista afirmou-se como um dos princípios orientadores para a gestão desses espaços.

A partir do modelo americano, independentemente dos debates teóricos sobre as justificativas de criação de áreas protegidas, a criação de parques, a exemplo de Yellowstone, difundiu-se pelo mundo. O Canadá criou o seu primeiro parque nacional em 1885, seguido por Nova Zelândia em 1894, África do Sul e Austrália em 1898, México em 1894, Argentina em

²⁵ Para esta corrente de pensamento, o homem emerge como o grande responsável pelas drásticas transformações ambientais; logo, para se proteger a natureza da devastação, o homem deveria ser afastado dos ambientes a serem preservados.

²⁶ Outras doutrinas éticas pensam diferente a relação entre o homem e o ambiente e começaram a ganhar destaque com o agravamento da crise ambiental. O “ecocentrismo”, na visão de Almeida (2009, p. 331), defende o valor não instrumental dos ecossistemas e da própria ecosfera, cuja necessidade de equilíbrio revela preocupação maior do que a necessidade de florescimento de cada ser vivo em termos individuais. Perante o imperativo de assegurar o equilíbrio ecossistêmico, o ser humano deve limitar determinadas atividades agrícolas e industriais e assumir, de uma forma notória, o seu lado biológico e ecológico, assumindo-se como um dos componentes da natureza”. Já outra corrente doutrinária “biocentrismo”, inspirada nas lições de Peter Singer, sustenta a existência de valor nos demais seres vivos, independentemente da existência do homem, notadamente os mais complexos, a exemplo dos mamíferos, pois são seres sencientes (têm percepção como dor e prazer). (AMADO, 2017, p. 31).

1903 e Chile em 1926. Todos tinham objetivos semelhantes ao parque americano, qual seja “proteger áreas consideradas ‘virgens’ e de grande beleza cênica para o deleite dos visitantes.” (DIEGUES, 1993).

Nesse contexto, surgiram discussões em torno da permanência das chamadas populações tradicionais, que ocupavam o interior dessas áreas em diversos países. O debate sobre os objetivos dos espaços ambientalmente protegidos, demandou atualização com o estabelecimento de conceitos e diretrizes em nível global²⁷.

No Brasil, de acordo com o MMA (2001), seguiu-se o modelo americano, sendo que as iniciativas para a criação de áreas protegidas datam de 1876, quando o Engenheiro André Rebouças propôs a criação de dois Parques Nacionais: um na Ilha do Bananal, no antigo Estado de Goiás, e outro em Sete Quedas, no Estado do Paraná.

No entanto, somente em 1937, foi criado o primeiro Parque Nacional, o de Itatiaia, no Rio de Janeiro; logo depois, em 1939, os de Iguaçu, no Estado do Paraná e o da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro. Neste período, os parques tinham por finalidade o cultivo de espécies em extinção, sem preocupação imediata com a flora e a fauna no habitat físico.

No entanto, importante destacar que a influência do pensamento conservacionista no Brasil surgiu em momento anterior aos dos parques, observado com a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1811, seguido, nos anos posteriores, dos jardins botânicos da Bahia, Cuiabá, Aracaju e Ouro Preto (BENATTI; FISCHER, 2008, p. 230).

No período de 1810 a 1930 os jardins botânicos e zoológicos públicos eram áreas reservadas (denominação à época) e retratavam a política governamental ambiental brasileira restrita à preservação das espécies.

De modo geral, cumpre ressaltar ainda, que, no Brasil, os registros jurídicos-normativos de proteção do meio ambiente remontam ao período colonial. Em 1605, a título de exemplo, temos promulgada a primeira lei de cunho ambiental, que tratou do regimento do pau-brasil, visando à proteção das florestas com viés eminentemente econômico. Já em 1799 estabeleceu-se regimento para o corte de madeiras, a fim de punir o desperdício. O intuito era garantir o

²⁷ Diversos encontros mundiais e continentais foram realizados para discutir os espaços ambientalmente protegidos, a exemplo da Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em Estado Natural (Londres, 1933); a Convenção Pan-americana de Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem do Hemisfério Ocidental (Washington, 1940); o Congresso organizado pelo Governo francês e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) em 1948, ano em que se criou a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), denominada mais tarde União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), envolvendo agências governamentais e não-governamentais, responsável por coordenar os trabalhos de cooperação internacional no campo da conservação da natureza; os Congressos Internacionais de Parques Nacionais, realizados a cada 10 anos, desde 1962. (ALMEIDA; SOARES, 2009, p. 160).

monopólio da Coroa Portuguesa sobre espécies comercialmente lucrativas (FRANCO; SCHITINI; BRAZ, 2015).

Benatti e Fischer (2008, p. 229) apontam que a legislação brasileira somente foi alterada com a Resolução Imperial de 19.07.1876, que passou a liberar a licença prévia para o corte de madeira de lei nas matas particulares. Mas a proibição de desmatar ficou restrita às terras públicas e a terceiros em terras privadas, em observância a Lei de Terras de 1850.

Não se pode perder de vista, contudo, que o capitalismo industrial, alavancado no século XIX, deu novo contorno ao uso da terra, antes ligada a símbolo de distinção social, passando com a economia capitalista a demandar um uso potencial produtivo explorado ao máximo. Por isso, as nações passaram a lançar novas discussões jurídicas quanto às funções e aos direitos sobre os recursos naturais. Não à toa, que a Lei de Terras trouxe novos critérios com relação aos direitos e deveres dos proprietários de terra.

Merece destaque o fato de ter vigorado até 1822 o sistema de sesmarias (Lei de 26 de junho de 1375). Nesse regulamento, com quase vinte artigos bastante rigorosos, a Coroa Portuguesa compelia os proprietários a utilizarem efetivamente a terra, sob pena de perderem direitos sobre ela, com transferência compulsória a terceiro para fins de lavra. O objetivo era ampliar as áreas de exploração, firmando o domínio português, além de incentivar o uso agrícola das extensas áreas para fins de expansão territorial.

Após esse período, observou-se um vazio legislativo quando da suspensão desse sistema, de forma que, na ausência de lei que regulamentasse a questão fundiária, o acesso à terra se dava tão somente com a ocupação, buscando a Lei 601 de 1850 regularizar o caos fundiário do País.

Tupiassu *et al.* (2017) ressalta que os conflitos pela terra não foram pacificados e sim agravados pelo regime extralegal, que legitimou posses mansas e pacíficas, por ocupação primária, ou havida do primeiro ocupante, tendo por critérios o cultivo ou indicativos de cultura iniciada e a morada, ainda que eventual.

De acordo com Torres *et al.* (2012, p. 153), a promulgação da Lei de Terras, esclareceu o termo “terras devolutas” a partir do conceito lançado no seu artigo 3º. Dessa forma vejamos:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em *commissio*, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Cumpre enfatizar – por estar relacionado a uma importante vertente das discussões atinentes à Floresta Nacional do Jamanxim – a remissão de Torres *et al.* (2012) a Carlos Frederico Marés, segundo o qual a percepção de “terras vagas”, “desocupadas”, “não ocupadas por posses concedidas formalmente” foi um engenhoso artifício para reservar a terra ao capital, então aduz o Autor o seguinte:

Terras devolutas passam a ser não as desocupadas como ensinam alguns manuais e dicionários, mas as legalmente não adquiridas. É um conceito jurídico e não físico ou social. Não quer dizer terra desocupada, mas terra sem direito de propriedade definido, é um conceito, uma abstração, uma invenção jurídica. A mera ocupação de fato não gerava domínio jurídico, que exigia o título do Estado ou o reconhecimento, pelo Estado, de um título anterior, ou, ainda, o uso público. Ainda que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, produtores de subsistência ou qualquer outro sem beneplácito do Estado, não perdia sua qualidade jurídica de devoluta. Ao contrário do conceito de sesmarias, que eram concessões gratuitas de terras que já haviam sido ocupadas, mas abandonadas, para alguém que desejasse efetivamente ocupá-las, as terras devolutas eram aquelas que jamais tivessem tido uso público reconhecido, propriedade e isso pelo Estado. Enquanto as sesmarias reforçam o caráter de fato, próximo à posse, as concessões de terras devolutas têm um caráter de direito abstrato, independente da existência de ocupação pré-existente, seja de índios, afrodescendentes, ou brancos pobres. Exatamente aqui reside a pouco sutil maldade do sistema: o que recebia a concessão, não precisava sequer conhecer a terra, nem mesmo demarcá-la; escolhia a terra correspondente quando quisesse e passava a ter o direito de retirar dela todos os que ali viviam, porque a situação dos não beneficiários passava a ser ilegal. Para “limpar”, poderia usar sua força ou a chamada força pública, isto é, a polícia do Estado, como até hoje ocorre. (TORRES, 2012, p. 155, APUD MARÉS, p. 60).

Essa realidade, conforme alude Torres *et al.* (2012), traz semelhanças quanto à disposição pública do uso de terras atualmente, sobretudo, quando se trata de instrumentos de regularização fundiária, os quais tendem a ser historicamente cambiantes, variando de acordo com a política agrária do País (TUPIASSU *et al.*, 2017, p. 193). O caso da FNJ nos permitirá uma análise mais detida sobre questões ligadas à temática.

Ainda sob o contexto histórico dos espaços protegidos, destaca-se que a proteção absoluta e ilimitada do direito de propriedade no País foi deflagrada na primeira Constituição da República, de 1891, inserida ainda em uma realidade de exploração dos recursos naturais por meio de máquinas e facilidades de acesso às áreas florestais por intermédio de estradas de ferro (BENATTI; FISCHER, 2008).

Silva (2019) destaca que a expansão cafeeira na região sudeste, à época, empurrava as florestas para longe das cidades dando espaço às plantações e com isso dificultava e encarecia o transporte de lenha e carvão (matéria prima de valor energético de grande importância no período). Nesse contexto nasceu o primeiro Código Florestal do País, disciplinado pelo Decreto nº 23.793/1934.

Para Benatti e Fischer a consolidação do conceito de área protegida se deu entre os anos de 1931 a 1964, sendo impulsionada, sem dúvida, com o Código Florestal de 1934, o qual disciplinou os parques nacionais como monumentos públicos naturais, voltados a perpetuar áreas específicas, quando presente valor científico e estético.

O referido Decreto surgiu para elidir os nocivos efeitos sociais e políticos, causados pelo aumento do preço de lenha e carvão, dada a necessidade de seu fornecimento. Não por acaso, o Código Florestal Brasileiro passou a prever a obrigatoriedade de os donos de terras reservarem a chamada "quarta parte" (25%) da área de imóveis com a cobertura de mata original, assemelhando-se à conhecida "reserva legal" (BENATTI; FISCHER, 2008, p. 233).

Ademais, houve a classificação das florestas em "protetoras", "remanescentes", "modelo" e "rendimento". Porém não foi estabelecido os limites mínimos de proteção para as florestas protetoras. Sendo assim, estas florestas deveriam ser conservadas, mas poderiam ser exploradas de forma limitada. Por sua vez, não foi apresentado o conceito de reserva legal, porém o proprietário de terras não poderia desmatar mais de 75% da vegetação existente na propriedade. O decreto não previa a obrigação de recompor ou compensar áreas desmatadas (BENATTI; FISCHER, 2008, p. 228).

Para os Autores não há dúvidas de que o Código Florestal acompanhou a tendência mundial ao assegurar a existência de áreas protegidas, a partir da delimitação e controle pelo Poder Público a partir de interesses predominantemente econômicos.

Nesta linha, o Código Florestal de 1965, Lei Federal 4.771, apenas reformulou o Código de 1934, pois o avanço da mecanização agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva sinalizava danos irreparáveis caso não fossem regulamentados. Desta feita, o novo Código manteve os seguintes pressupostos e objetivos: evitar ocupação em áreas frágeis, obrigar a conservação de uma parcela da flora nativa para garantir um mínimo de equilíbrio ecossistêmico e estimular a plantação e o uso racional das florestas. Mesmo assim, trinta anos depois, o Brasil registrou o maior índice da história de desmatamento na Amazônia, com mais de 29 mil quilômetros quadrados devastados no período (WWW-F, 2011).

Registra-se que o referido diploma normativo trouxe os conceitos de Reserva Legal (RL) e de Áreas de Preservação Permanente (APPs), dividindo as áreas a serem protegidas de

acordo com as regiões, e não pelo tipo de vegetação como é no atual Código. Fixava um mínimo de 20% a ser mantido nas “florestas de domínio privado” na maior parte do País, ressalvando uma proibição de corte de 50% nas propriedades “na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste”. As APPs passaram a ser mais bem definidas com distâncias mínimas e orientação sobre qual parte das terras deveriam ser protegidas. Limitações ao direito de propriedade quanto ao uso e à exploração do solo e das florestas e demais formas de vegetação também foram incorporadas (BENATTI; FISCHER, 2008).

Entre as alterações merecedoras de registro no Código Florestal de 1965 está o dispositivo relacionado à Lei de Crimes Ambientais (lei n.º 9.605/98). Diversas infrações administrativas, ali contidas, viriam a se tornar crimes e a lei permitiu a aplicação de pesadas multas pelos órgãos de fiscalização ambiental, além de criar novas infrações.

A propósito, destaca-se que o Código Florestal sucessor, Lei 12.651 de 25.05.2012, foi elaborado em um cenário de muito debate e crítica, pois temia-se, grosso modo, o fim da proteção ambiental no Brasil. Maior ênfase se dará à luz do objeto do presente trabalho.

Benatti e Fischer (2008, p. 239) enfatizam que antes da década de 1970 as áreas protegidas, criadas pelo Governo Federal, estavam adstritas às regiões sul, sudeste, nordeste e algumas no centro-oeste, apenas a Floresta Nacional de Caxiuaná (Breves/Pará) estava presente na região norte. Após este período houve um aumento significativo da criação destas áreas na Amazônia, elevando consideravelmente o número de unidades de conservação e, por conseguinte, a superfície total legalmente protegida no Brasil, de forma que o bioma amazônico protegido se tornou o mais representativo (BENATTI; FISCHER, 2008, p. 239).

Não se pode perder de vista que, dentre os motivos que levaram tal priorização, estão aqueles ligados à expansão da fronteira agrícola amazônica, iniciada na década de 1960. Além disso, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelas realizações de debates internacionais como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo de 1972) e a divulgação de trabalhos que demonstraram a preocupação global com os problemas ambientais (*World Conservation Strategy*, 1980, e *Our Common Future*, 1987). Tais pontos, dada sua relevância, serão tratados em subtópico específico desta dissertação.

No tocante às unidades de conservação, Benatti e Fischer (2008, p. 238) destacam outras legislações importantes para a regulamentação das áreas protegidas, ainda nas décadas de 1970 e 1980, sendo estas:

- a) a edição do Decreto de Regulamento dos parques Nacionais (Decreto 84.017/79), definindo que todo parque deve ter um plano de manejo, que é zoneamento da área total da unidade. O zoneamento deve indicar minuciosamente os setores reservados

para cada atividade em sua área. Dentro desta metodologia de zoneamento, a área do parque será dividida nas seguintes zonas (Decreto supracitado, art. 7º): intangível, primitiva, de uso extensivo, de uso intensivo, histórico-cultural e de uso especial;

b) A Lei 6.938, de 31.08.1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e estabeleceu como um dos seus instrumentos “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal” (art. 9, inc. VI, com a nova redação dada pela Lei Federal 7.804/89). Esta lei é um marco para a questão ambiental, pois, além de criar a Política Nacional de Meio Ambiente, possibilitou a ampliação da proteção dos bens ambientais;

c) A resolução do Conama 11, de 03.12.1987, buscou sistematizar e declarar as categorias de unidades de conservação criadas pelo Poder Público;

d) A Zona de Entorno das áreas protegidas, regulamentada pela Resolução Conama 13, de 06.12.1990. A Resolução define que para toda área protegida, existe a sua volta uma Zona de Entorno de proteção, que é toda área localizada em um raio de 10 quilômetros além dos limites da área protegida. Qualquer ação que gere alteração no meio ambiente dentro da Zona de Entorno deve ser licenciada pelo órgão ambiental responsável pela administração da área protegida. (BENATTI; FISCHER, 2008, p. 238).

Como quebra de paradigma, a Lei 6.938 de 1981 criou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e, em seu artigo 6º, previu que órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, seriam responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituindo, assim, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Assim, a Lei 6.938/81, trouxe uma política pública de expressão nacional de proteção ambiental e, portanto, institucionalizou uma agenda ecológica no âmbito de todos os entes federativos, com o intuito de assegurar mecanismos capazes de implementar a PNMA, por meio de uma articulação coordenada de órgãos e entidades. O SISNAMA no art. 6º revela o propósito do legislador ao instituir órgãos ambientais especializados, como o órgão superior (Conselho de Governo), órgão consultivo e deliberativo (Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA), órgão central (Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República), órgão executor²⁸ (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis, IBAMA), órgãos setoriais, órgãos seccionais e órgãos locais, cada um deles com atribuições próprias.

Fentsterseifer (2019) aduz que a Lei 6.938/81 é o “divisor de água” que determina a “transição” para uma fase “Sistemático-Valorativa da Legislação Ambiental”, pois estabelece um microssistema legislativo ambiental, especializando a matéria e delimitando seus objetivos, princípios e instrumentos próprios. Para o Autor, o referido diploma é fruto da maturidade da consciência ambiental e legitimação social dos valores ecológicos que já se faziam presentes

²⁸ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi criado pela Lei nº 12.856 de 2013, com atribuição de órgão executor, voltado às Unidades de Conservação Federais. Maiores detalhes serão vistos em subtópico específico deste trabalho.

na sociedade brasileira desde a década de 1970. Exemplifica sua afirmação ao referenciar as associações ambientalistas, como a Fundação da Associação Gaúcha de Proteção Ambiental Natural (AGAPAN), sendo a primeira desta natureza criada no Brasil.

Nesta perspectiva, Benatti e Fischer (2008, p. 237) reforçam que, nesta nova fase do movimento ambientalista, ocorreu a superação da visão emocional sobre as questões ambientais, evidenciando uma perspectiva mais racional e um entendimento político mais global. Destacam que o debate entre países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos nos eventos internacionais colocaram a questão ambiental sob um patamar global.

Para Behrends (2011, p. 24) o período iniciado em 1980 foi o ápice das manifestações populacionais, dada a grande censura vivida pelos brasileiros durante a ditadura dos anos de 1960 e 1970. O movimento ambientalista passou a ser formado por grupos unidos e voltados ao desenvolvimento de trabalhos de conscientização por meio de ações comunitárias, para a inclusão de uma geração com a outra.

A propósito, Esterci e Teisserenc (2014, p. 22) enfatizam que a criação de reservas extrativistas no Estado do Acre (Chico Mendes, no vale do Purus, e Alto Juruá, no Juruá, ambas criadas em 1990), adveio da luta de movimentos sociais, iniciada nos anos 1980, em que trabalhadores, lideranças, sindicalistas, pesquisadores das áreas sociais e naturais, bem como partidos políticos, enfatizavam a defesa pela terra e as questões ambientais.

As aludidas Autoras explicam que seringueiros reivindicavam a terra para o trabalho e, com isso, a garantia de não pagamento de renda ao patrão seringalista, dono das terras, bem como a extinção das formas de dominação civil, que afetavam a categorias em várias regiões do Acre. A aludida reserva do Alto Juruá ficou amplamente conhecida como a “reforma agrária dos seringueiros”.

Para Becker (2004 apud ESTERCI; SCHWEICKARDT. 2010, p. 74) a reconceituação da Amazônia na geopolítica mundial e nacional, de fronteira econômica, dada a exploração intensiva dos recursos naturais, para fronteira de preservação da biodiversidade, sem dúvida, levou o Estado, por meio dos governos federal e estadual, a repensar os espaços ambientais protegidos, havendo interlocução com atores locais (moradores das áreas extrativistas, associações, equipes locais da Igreja Católica, movimentos sociais etc.) ou com atores diversos e difusos (pesquisadores, cientistas, ambientalistas, empresários “verdes” etc.). Tais espaços passam a ser recortados por critérios primordiais e sociais, convertendo-se em outras modalidades, como reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável.

Para Esterci (2002, p. 51) os projetos alternativos de desenvolvimento, que surgiram na Amazônia brasileira a partir dos anos de 1990, transformaram-na num “verdadeiro laboratório

de experiências que buscavam contemplar proteção aos ecossistemas e as necessidades de seus habitantes”. As novas políticas públicas buscavam o modelo socioambiental de desenvolvimento, fruto da aliança progressivamente realizada entre o movimento ecologista e o movimento social (simbolicamente firmada na ocasião da Rio-92)²⁹.

Neste cenário, temos a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (RDS) no Estado do Amazonas, criada em 1990, com extensão territorial de mais de um milhão de hectares, distribuída por 218 pequenas localidades, sendo considerada a maior área de conservação de várzea do Planeta.

Enfatiza-se que, dentro dos propósitos deste estudo, o retrato normativo sucintamente apresentado permite observar a influência de movimentos ambientais e eventos internacionais na discussão e definição dos objetivos das áreas protegidas, desaguando assim em uma vasta e rica legislação ambiental brasileira. Em verdade, tem-se a apresentação de uma trajetória histórica da legitimação social dos valores ecológicos, com especial atenção ao tema em defesa da Amazônia.

A Constituição Federal de 1988 é o reflexo desse percurso evolutivo, ganhando a questão ambiental caráter inovador e força normativa, em especial, devido ao regramento encabeçado no artigo 225 da CRFB/88, conforme trataremos com mais afinco no segundo capítulo.

A compreensão destas influências servirá de suporte para a discussão envolvendo a área protegida da FNJ, que deve contribuir na mitigação do desmatamento na Amazônia brasileira.

1.3. Considerações sobre as políticas do Governo Federal para a Amazônia

²⁹ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, Eco 92, foi realizada entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, sendo uma das maiores reuniões de chefes de Estado da história, com a participação de 179 países. O evento tratou com destaque o desenvolvimento sustentável e como reverter o atual processo de degradação ambiental. Cerca de 20 mil pessoas, pertencentes a mais de 9 mil organizações não-governamentais, estiveram presentes nos dois principais eventos da Conferência: a Cúpula da Terra (reunião dos chefes de Estado) e o Fórum Global (evento paralelo, promovido pela sociedade). A Agenda 21 representou, assim, o principal compromisso assumido a fim de promover um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. (SEMA/PR, 2013?).

Para Torres *et al.* (2017, p. 10), em relação à Flona Jamanxim, é preciso analisar criticamente o contexto histórico sob o qual se constrói as problemáticas em torno de sua criação, qualificada pela grilagem de terras públicas e consequente degradação ambiental, temas que serão tratados no presente estudo. Para os Autores, há intrínseca relação entre as políticas desenvolvimentistas³⁰ para a região amazônica e a criação do mosaico de conservação, a qual integra a Unidade de Conservação ora pesquisada.

Margarit (2013, p. 2) esclarece que a atual dinâmica e configuração da organização da ocupação do espaço ao longo da BR-163 é resultado do planejamento regional estratégico para a Amazônia, adotado durante o período em que os militares estiveram no Governo³¹. As políticas públicas, implantadas durante este período, incentivaram a ocupação e o desenvolvimento de atividades agrícolas ao longo das rodovias, mas a maneira como foram conduzidas acabaram por desenvolver uma estrutura extremamente desigual, priorizando a agricultura empresarial em detrimento da produção familiar.

Cardoso e Muller (2008, p. 5) alegam que a penetração geográfica na Amazônia e a história da região precisam ser compreendidas a partir do processo de expansão do capitalismo, em função da forma, ritmo e volume da acumulação, ocorrida nas demais regiões brasileiras.

Então não causa estranheza o fato de a Amazônia sempre ter protagonizado discursos pautados pela lógica da conquista, do capital. Vale ressaltar que a ocupação da Amazônia pela colonização portuguesa deu-se, sobretudo, motivada por interesses políticos e econômicos. Essa afirmação é facilmente detectada pelas ações do Estado colonial em sua legislação e pelo modo de produção e de exploração da mão-de-obra, praticada nos povoados pelas missões religiosas, espalhadas no território do Grão-Pará e Maranhão, em sítios estratégicos, localizados na interseção entre os cursos d'água e a floresta (CASTRO, 2009, p. 17).

Tocantins (1982, p. 15) aduz que o trabalho missionário estava fortemente relacionado ao processo social e econômico regional. Por isso, para entender a história da ocupação

³⁰ No livro “Dono é quem desmata” os autores referem-se a “políticas desenvolvimentistas” ao referenciar a retomada do asfaltamento da BR-163 no trecho paraense: “A partir de então, ao menos no plano do discurso, as grandes obras de infraestrutura viriam acompanhadas de pretensas preocupações sociais e ambientais, e deveriam contar com diálogo e participação, envolvendo atores antagônicos em planos de compensação, mitigação e desenvolvimento. O ideário de que o acesso a direitos básicos e a políticas públicas estavam exclusivamente vinculados à execução dos empreendimentos permeou esse momento político, no qual se praticou, à exaustão, a conciliação de interesses até então vistos como inconciliáveis” (TORRES *et al.*, 2017, p. IX).

³¹ O Autor remete à década de 1970, até meados da década de 1980, quando houve o intenso fluxo migratório de agricultores vindos, principalmente, da região Sul em direção a região Centro-Oeste do Brasil. Tal processo migratório relacionava-se aos projetos de colonização do Governo militar, como a abertura de estradas, a fim de integrar o território brasileiro e ocupar um espaço considerado pelo Estado como “vazio demográfico”. Entre as diversas rodovias construídas neste período destaca-se a BR-163, ligando a cidade de Cuiabá, no Mato Grosso a Santarém no Pará. (MARGARIT, 2013, p. 2).

amazônica é preciso levar em conta os aldeamentos indígenas, a catequese dos religiosos, as formas que estes puseram em prática tais objetivos a fim de manter uma produção econômica vantajosa para os serviços e fins da organização e, ao mesmo tempo, para os interesses políticos da metrópole, de forma a manter a soberania efetiva sobre o território.

Arremata o Autor, informando que a exploração florestal, à base de especiarias, jamais teria criado nódulos estáveis de civilização no interior da Amazônia se o missionário estivesse ausente da empresa colonizadora. Este funcionou como um verdadeiro bandeirante, o agente político eficaz de colonização.

Para ele, o objetivo de coletar as chamadas drogas do sertão,³² as especiarias regionais, por si só, não bastariam para operar o fenômeno do povoamento, porque a natureza do trabalho e o processo ecológico, além de dispersarem o homem, causavam a repulsão à terra. Tocantins (1998, p. 15) destaca “Quem ia às drogas do sertão tinha de manejar uma canoa [...] este era o veículo móvel no qual se arremessava pelos rios, voltando em seguida ao centro armador, sem deixar marca de humanização.”

No século XX, contudo, o Estado atuou de forma determinante nas estratégias de intervenção no território amazônico, com conseqüente urbanização. Sob o discurso nacionalista, em 1938, o governo de Getúlio Vargas liderou a chamada “Marcha para o Oeste” e constituiu a primeira política oficial de ocupação do Centro-Oeste e Amazônia, incluindo aí a área de influência da BR-163. Para Vargas, a “Marcha” era “o verdadeiro sentido de brasilidade”. A floresta era um perigo a ser vencido e deveria ser ocupada.

Destaca-se que o referido programa tinha por objetivo promover a integração do Centro-Oeste e Norte do Brasil com as regiões litorâneas, o que levaria ao desenvolvimento populacional de ambas as regiões, acrescido ainda do desenvolvimento econômico e recrudescimento da malha rodoviária. Assim, buscando promover a habitação desses territórios, o Governo criou colônias em Estados como Goiás, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Maranhão,

³² O ciclo das “drogas do sertão” foi o primeiro devassamento da floresta tropical ao longo dos rios, lagos e canais navegáveis. Buscavam-se as drogas do sertão para uso na alimentação, condimentação, construção naval e na farmacopéia da Europa ocidental. Cardoso e Muller (2008, p. 11) explicam que o povoamento da Amazônia se deu nos séculos XVII e XVIII, quando os portugueses, a partir de Recife e Salvador, deslocaram-se para a região com a finalidade de afastar os concorrentes ingleses, holandeses e franceses que se apoderavam das drogas do sertão (canela, cravo, anil, cacau, raízes aromáticas, sementes oleaginosas, madeiras, salsaparrilha etc.). Os Autores informam que cidades como São Luís do Maranhão, Belém do Pará, Macapá, no extremo norte, e Manaus, na confluência dos rios Negro e Amazonas surgiram como núcleos fortificados, onde foram se reunindo aldeamentos indígenas e colonos que tentavam pôr em prática as diretrizes do Governo de Lisboa: passar da coleta das drogas a seu cultivo e, assim, apossar-se efetivamente dessas áreas, originariamente (segundo o Tratado de Tordesilhas) pertencentes à Espanha. Neste sentido, enfatizam que se tratou de uma linha de povoamento, basicamente lastreada em uma ação militar em prol das terras potencialmente produtivas.

tendo como público alvo, em especial, os nordestinos, que migraram às miríades de regiões de pouco desenvolvimento econômico.

O incremento populacional, de fato, logrou êxito, dado o aumento no registro de pessoas nessas colônias, muito embora tenha o Governo sofrido críticas, uma vez que não garantia tais locais com estruturas e apoio estatal mínimo, necessário para a subsistência dessas pessoas. A malha rodoviária também foi ampliada, no entanto, em relação ao viés econômico, o projeto fracassou, pois o foco deveria passar pela necessidade de desmonte de grandes latifúndios, o que não ocorreu (SILVA, 2016).

Nos anos 1940 a Amazônia apenas integrava simploriamente o mercado (relação internacional-nacional). A terra na região atendia ao fluxo mercantil-extrativista, era apropriada apenas se houvesse algum produto natural que pudesse ser trocado; então, havendo demanda, realizava-se o povoamento. Porém, esgotada tal motivação (a demanda externa da economia extrativa), os “mais fortes” emigravam e os demais aguardavam a próxima onda mercantil. Estes mantinham os núcleos de ocupação organizados à base do autoabastecimento (CARDOSO; MULLER, 2008, p. 7).

O ciclo da borracha exemplifica bem esta dinâmica, havendo o deslocamento de cerca de meio milhão de trabalhadores durante as duas últimas décadas do século XIX, em decorrência, sobretudo, das mudanças ocorridas na divisão internacional do trabalho³³, além das adversas condições internas no nordeste (como seca prolongada e incapacidade de reter mão de obra local) que favoreceram a migração.

Loureiro (2014, p. 64) afirma que o período que compreende a segunda metade dos anos 1960 em diante, denota, no âmbito externo, a busca de inserção ativa da economia nacional no mercado mundial. No âmbito interno enseja a expansão da indústria e a modernização tecnológica da agricultura. Evidenciava-se, destarte, o caminho diverso da esperada democratização da estrutura fundiária do País.

³³ Necessário fazermos referência a explicação de Cardoso e Muller (p. 2008, p. 5) “Diferentemente da função desempenhada pelas ‘drogas do sertão’ durante os séculos XVII e XVIII, que atuaram [...] como uma das alavancas na acumulação primitiva do capital, o látex funcionou como matéria-prima do *boom* industrial europeu e norteamericano. O capital industrial internacional comandou o processo de utilização do trabalho compulsório no latifúndio. A comercialização e o funcionamento do látex no âmbito mundial estavam em mãos de agentes estrangeiros, enquanto a intermediação comercial e financeira interna e a organização do latifúndio estavam em mãos nacionais. Os agentes nacionais do processo de comercialização e financiamento não só compravam a borracha dos seringalistas, como vendiam a estes os bens de consumo e os instrumentos de trabalho que eram revendidos depois, nos ‘barracões’, aos seringueiros que viviam embrenhados na mata. Estabelecia-se, assim, uma cadeia de dependência entre fornecedores e clientes que ia do comerciante (comprador de borracha e vendedor de bens de consumo e de produção) ao trabalhador na selva.” (CARDOSO; MULLER, 2008, p. 7).

Loureiro (2014, p. 67) enfatiza ainda que, no fim dos anos 1950, havia grandes extensões de terra de acesso relativamente livres e sobre as quais os pequenos produtores trabalhavam essencialmente para o autoconsumo. Combinava-se atividades diversas, o que resultava no fornecimento de alimentos em abundância, mesmo com uma natureza frágil.

Tal realidade ganha profusão nos movimentos subsequentes, com destaque para a inauguração de Brasília, a abertura de estradas e o levantamento da Operação Amazônia (1966-67), cujo objetivo central era a integração da região ao desenvolvimento nacional. Segundo Becker (2004) a construção de rodovias foi suficiente para promover a migração em direção à Amazônia, que apresentou um salto populacional de 1 para 5 milhões de habitantes entre 1950 e 1960.

Não se pode esquecer, conforme Loureiro (2014, p. 70), que o Estado brasileiro assumiu aliança com o capital estrangeiro, ainda sob a presidência de Kubitschek (Governo de 1955 a 1960), ocasião em que o Plano de Metas representou uma intervenção maior do Estado na economia, priorizando a entrada de capitais estrangeiros no País, principalmente por meio da indústria automobilística. Em tal período iniciou-se o endividamento externo e a Amazônia, em contrapartida, representava uma expectativa – um grande potencial econômico a ser explorado.

Na região Norte o programa de políticas públicas, intitulado “Operação Amazônia” (1966), marcou um ávido processo de ocupação da região pela burguesia nacional e pelo capital internacional. Para viabilizá-lo, foram gestadas formas autoritárias de administração da sociedade civil, controladas pelo Estado. A “integração” emerge da oportunidade de elaborar um programa de desenvolvimento capaz de atender os objetivos de diversos grupos sociais, que aguardavam o tão esperado “desenvolvimento”.

É marcante neste período o 1º Encontro de Investidores da Amazônia (1.º RIDA³⁴: dez/1966 – Manaus e Belém), no qual cerca de 300 empresários (nacionais e estrangeiros) e políticos, entre eles o primeiro presidente da ditadura militar (Humberto de Alencar Castelo Branco), ministros e delegações, desceram o rio Amazonas no navio “Rosa da Fonseca”, no sentido Manaus-Belém, onde discutiram as possibilidades de exploração das riquezas, expostas na “vitrine”, chamada Amazônia (LOUREIRO, 2014, p.73).

Neste cenário a criação de instituições estatais, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam),³⁵ inaugurada em 1966, no governo de Castelo

³⁴ De acordo com Loureiro (2014, p. 73) o evento representou um grande marco na política brasileira de transferência do grande capital (nacional e estrangeiro) para a Amazônia.

³⁵ Loureiro (2014, p. 77) extrai trechos do discurso do coronel João Walter de Andrade, Superintendente da Sudam, durante evento, realizado em 05 de fevereiro de 1968 em Belém “A Sudam, com o prestígio patriótico que está

Branco, representou o eixo principal da política do Estado brasileiro para a região. O principal objetivo da Autarquia Federal era a adoção de uma política de incentivos fiscais e creditícios, com vistas a atrair capitais nacionais e internacionais para a Amazônia, bem como concentrar investimentos em áreas selecionadas, definindo espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado. A partir daí, viabilizou-se um fundo de investimentos, Fidam, e o Banco da Amazônia S/A, Basa,³⁶ permitindo-se aos grandes grupos econômicos investirem em projetos agropecuários (CARDOSO; MULLER, 2008, p. 91).

Loureiro (2014, p. 82) destaca que os projetos de desenvolvimento, apresentados no 1.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (1967/71 – Sudam, Decreto 60.296, de 03/03/67), eram voltados para setores-chaves do desenvolvimento econômico, a exemplo da pecuária, agricultura e indústria. No entanto, havia nítida diferença entre os interesses dos investidores e da pequena burocracia regional, que desejava a dinamização de atividades produtivas tradicionais da região, injeção de capitais extrarregionais e, apenas secundariamente, os setores pelos quais, de fato, o grande capital passou a se interessar, tais como: pecuária, madeira e minérios.

Picoli (2006, p. 78) ressalta a criação do Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia, de 1974 a 1980), cujo objetivo era estabelecer áreas no espaço amazônico para a exploração pecuária, agrícola, florestal e mineral. O Programa favoreceu grandes grupos econômicos nacionais e internacionais e estimulou a formação de fazendas de gado e a extração de recursos naturais. A redução de tributos e benefícios fiscais incentivaram a ocupação, principalmente no norte de Mato Grosso e sudeste e leste do Pará. As fazendas da Volkswagen do Brasil, com 140 mil hectares, ou da multinacional Liquigás Group,

recebendo, promoverá o desenvolvimento dessas áreas, principalmente nas regiões de Fronteira, aparelhando sua economia...fazendo desaparecer gradativamente a fase meramente extrativista que identifica a atividade do homem no interior. Um dos setores embrionários da Amazônia mas que poderá apresentar um potencial capaz de surpreender o Brasil é o de recursos minerais. Para conhecimento pleno desse importante campo de atividade, a Sudam dirigiu os seus trabalhos no sentido de reunir os elementos básicos para uma programação racional, compreendendo pesquisas bibliográficas, mapas com indicação das áreas fotografadas, organização dos levantamentos topogeológicos, mapas de ocorrências minerais e atualização do potencial mineral da Amazônia Legal.” A Autora ressalta que a mina de ferro de Carajás havia sido descoberta no ano anterior.

³⁶ Fidam (Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia) criado pela Lei n.º. 5.173, art. 45, e posteriormente modificado pela Lei n.º. 5.374. No primeiro momento o Fundo contava com pelo menos 1% da renda tributária da União, nos termos do art. 199 da Constituição Federal de 1967, passando a contar com “dotações plurianuais, nunca inferiores ao montante de sua participação no Plano de Valorização Econômica da Amazônia” (alínea “a” do art. 45). O Fundo recebia, ainda, recursos provenientes de dotações, doações e subvenções; do produto da colocação das Obrigações da Amazônia, emitidas pelo BASA; dos recursos anuais do Fundo de Fomento à Produção, dos depósitos provenientes da lei de incentivos fiscais em favor da Amazônia e da receita líquida proveniente das operações efetuadas com seus recursos próprios. Tanto os recursos da Sudam quanto os do Fidam eram, obrigatoriamente, depositados no Banco da Amazônia S.A. (BASA), inclusive os provenientes dos incentivos fiscais, enquanto não eram entregues à iniciativa privada para o financiamento de pesquisas e empreendimentos considerados prioritários para o desenvolvimento da região. (CARDOSO; MULLER, 2008, p. 90).

com 566 mil hectares, exemplificam a dimensão do projeto. Nos anos 1980, projetos como o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste), financiado pelo Banco Mundial, voltava-se aos megaprojetos e a novos assentamentos rurais.

De acordo com Loureiro (2014) os recursos subsidiados, indubitavelmente, estimularam a colonização amazônica, sem qualquer preocupação com os efeitos ambientais e sociais do financiamento de novos desmatamentos ou mesmo com o desenvolvimento sustentável. A tributação de imposto de renda dos fazendeiros era reduzida, por exemplo, desde que os projetos agropecuários fossem implementados na região da Amazônia Legal. A política de crédito fomentava investimentos não necessariamente empregados na produção agrícola. Não foi rara a aplicação desses recursos subsidiados no mercado financeiro (especulação financeira).

Ao menos do ponto de vista teórico, os projetos de desenvolvimento regional buscavam a transferência de capitais privados, com a finalidade de apoiar a infraestrutura de responsabilidade governamental, gerando dinamização à economia, com reflexos positivos no âmbito da renda, emprego e elevação do padrão de vida e consumo das comunidades regionais (LOUREIRO, 2014, p. 86).

Loureiro (2014) reforça que a ocupação da Amazônia pelo Estado processava-se mediante o controle gradativo e crescente do aparelho legal, jurisdicional e institucional. Os incentivos fiscais, adstritos no primeiro momento ao setor industrial, foram ampliados posteriormente ao setor madeireiro, agropecuário e outros, com a condicionante inicial de que as empresas fossem instituídas sob a forma de Sociedade Anônima (S/A), o que obstaculizava a iniciativa empresarial dos pequenos produtores.

Os grandes incentivos fiscais, dados pelo Estado ao investidor, com subsídios vultosos, e ainda o financiamento em infraestrutura para dar condições de sua instalação aos empreendimentos, levou o direcionamento do orçamento público para financiar o crescimento econômico e a acumulação do capital. Neste sentido vale a seguinte afirmação:

O processo de um lado resulta na garantia do investimento; de outro, na subtração de benefícios sociais mais gerais que poderiam advir da aplicação dos recursos (não recolhidos e devolvidos sob a forma de incentivos e subsídios) em projetos de massa e de maior alcance social. Assim, são as classes pobres que acabam subsidiando a acumulação do capital dos grupos econômicos com a intermediação do Estado. (LOUREIRO, 2014, p. 93).

Neste contexto, a expressão política e econômica ganhou projeção na Amazônia nos anos de 1967 a 1970, tornando-se o local preferencial para a aplicação de recursos gerados pela política econômica e fiscal do Governo Federal, reforçadas ainda por interesses militares

estratégicos para intensificar as motivações políticas de ocupação da área (CARDOSO; MULLER, 2008, p. 8).

Para Monteiro e Coelho (2004, p. 95) este modelo de desenvolvimento econômico repercutiu nas dinâmicas sociais e ecológicas da região, acelerando a substituição das florestas e a ampliação da concentração fundiária, desencadeando problemas ambientais e sociais.

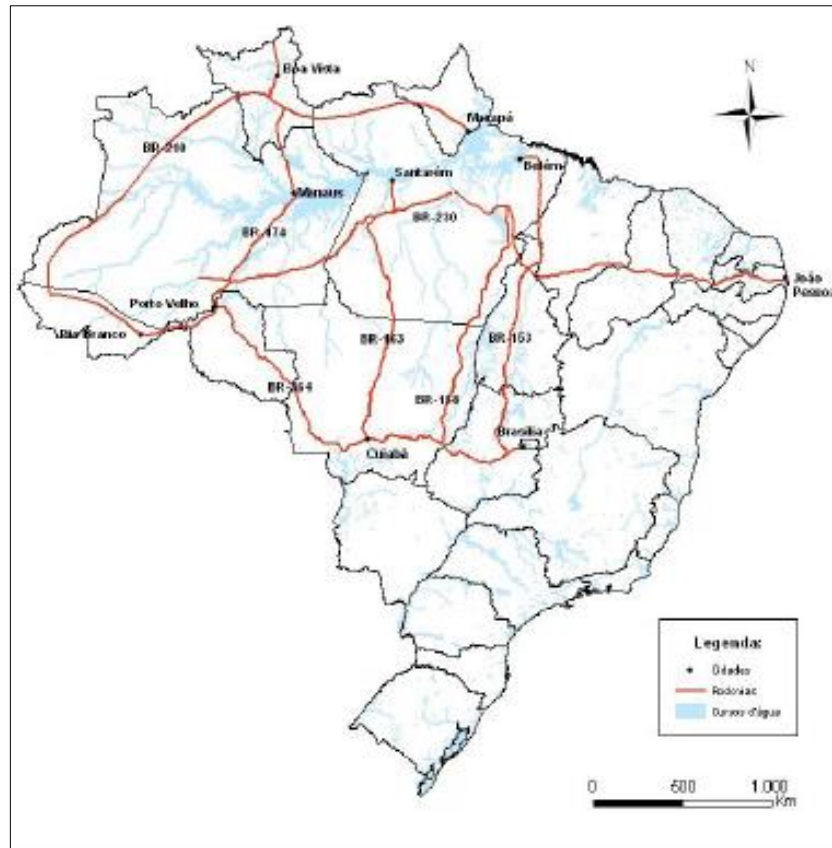
Oportuno, então, darmos ênfase especial à iniciativa estatal que deu ensejo à construção da rodovia Santarém/Cuiabá em 1973, mote do Programa de Integração Nacional e um dos maiores empreendimentos na Amazônia, com repercussões econômicas, sociais, ambientais, que incidirão nas discussões jurídicas vislumbradas na presente pesquisa.

1.3.1. Programa de Integração Nacional e BR-163

O Plano de Integração Nacional (PIN), sob o slogan “integrar para não entregar”, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 1.106, em junho de 1970, tornando-se mais uma iniciativa de integração da Amazônia. Seu objetivo era financiar obras de infraestrutura nas áreas de atuação da Sudene e Sudam e, assim, fomentar a integração nacional. (PICOLI, 2005, p. 57).

A ocupação no PIN tinha por diretriz política de construção de rodovias e a ocupação ao longo delas. A construção de estradas, como a BR-230 (Transamazônica), a BR-153 (Belém-Brasília), a BR-163³⁷ (trecho – Cuiabá-Santarém), foram as principais vias de abertura e ocupação da fronteira, formando uma rede de rodovias que cruzam e interligam regiões do território nacional, antes inacessíveis (MARGARIT, 2013, p.18). Os projetos de colonização agrícola também faziam parte deste Plano. A figura 1 permite visualizar tais rotas de integração no Brasil.

³⁷ A BR-163 é uma rodovia longitudinal do Brasil. Possui, segundo o DNIT, 4426,7 km em sua extensão total, compreendendo os seguintes trechos: Tenente Portela - Itapiranga - São Miguel D'Oeste - Barracão - Guaira - Dourados - Rio Brillhante - Campo Grande - Rondonópolis - Cuiabá - Cachimbo - Santarém - Alenquer - Óbidos - Tiriós - Fronteira com o Suriname. Assim, liga os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Pará. De Tenente Portela-RS até Cascavel-PR possui pista simples, com largura de 6,6m e acostamento reduzido. Esse trecho está em fase de alargamento. A partir de Cascavel em direção norte, a rodovia dá acesso também para Ponta Porã, Porto Murtinho (acessos para o Paraguai) e Corumbá (acesso para a Bolívia). A Cuiabá-Santarém (com 1.780 km total) liga a capital do Mato Grosso, Cuiabá, a Santarém, no Pará.

Figura 1. Rodovias do Programa de Integração Nacional

Fonte: Margarit (2013)

Margarit (2013, p. 8) esclarece que não se tratava somente da construção de vias (rodovias e telecomunicações), mas de um projeto complexo, capaz de garantir a anexação definitiva da Amazônia à dinâmica produtiva do restante do País, atendendo aos interesses das redes políticas que se conformavam por toda parte com intuítos divergentes. Acrescenta o Autor que se buscava atender desde o grande empresário até os movimentos sociais, para o equilíbrio de forças e conformação das relações de poder, sustentando, assim, a estabilidade política, econômica e territorial.

A abertura da rodovia voltava-se para a necessidade de expansão da colonização agropecuária no lado do Mato Grosso e a ocupação daquilo que se propagou oficialmente como “grande vazio demográfico”, entre os rios Xingu e Tapajós, no lado paraense. Além disso, havia a expectativa de aproveitamento econômico dos ricos depósitos minerais (em especial, ouro) existentes na região de Itaituba (Pará)³⁸.

³⁸ Luiz Jardim Wanderley (2015) possui trabalho denominado a “Geografia do Ouro na Amazônia e explica que as frentes garimpeiras da década de 1980 estavam relacionadas à frente de expansão. Tratava-se de um intenso

O exército brasileiro, por meio do 8º e 9º Batalhão de Engenharia de Construção (BEC), recebeu do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) a responsabilidade de ligar a região Centro-Oeste ao Baixo Amazonas com a construção desse eixo rodoviário. As obras foram divididas em dois trechos: o primeiro indo de Santarém até Cachimbo (de norte para o sul), sendo responsabilidade do 8º BEC, com base em Santarém. O segundo trecho, de Cuiabá ao Cachimbo (de sul para o norte), destinado ao 9º BEC. As obras de implantação se estenderam por pouco mais de seis anos, e sua inauguração ocorreu em 20 de outubro de 1976 (IPAM, 2005).

A rodovia Cuiabá/Santarém, concomitantemente com a Transamazônica, apresentava extensão de mais de 1.700 km e cortava parte do Cerrado e da Floresta Amazônica em um traçado retilíneo, atravessando um espaço composto por fauna e flora riquíssimas, além de vários territórios indígenas. O empreendimento, contudo, ignorou o aspecto social e ambiental já existente na região, uma vez que o projeto econômico pretendia criar novos territórios produtivos, desconsiderando a mutilação ou mesmo o desaparecimento dos territórios de populações tradicionais (MARGARIT, 2013, p. 8).

fluxo migratório direcionado aos garimpos manuais, informais e ilegais. Acrescida ainda das frentes pioneiras por meio de empresas mineradoras, dos grandes mineradores informais/ilegais mecanizados ou, em alguns casos, da formalização dos garimpos na forma de pequenas empresas ou cooperativas regularizadas. O referido Autor explica ainda de forma elucidativa o atual contexto minerário na região amazônica, senão vejamos trecho da sua obra: “A Bacia do Tapajós abrange uma área total de 199,8 milhões de hectares, no oeste do estado do Pará, composta pelos municípios de: Itaituba, Trairão, Jacareacanga e Novo Progresso (desmembrados de Itaituba), onde se situa a província mineral do Tapajós, e Rurópolis, Belterra, Aveiro e Santarém. A cidade de Santarém atua como o principal ponto nodal ordenador dos fluxos, contendo amplo aparato institucional de gestão do território (em especial órgãos públicos) e razoável infraestrutura de comércio e serviços. A cidade regional liga-se à área de mineração de ouro pela BR163, pelo rio Tapajós e/ou por via aérea de pequeno porte. A cidade de Itaituba tem função destacada nas proximidades das minas, servindo como ponto de apoio e nó sub-regional distribuidor de capital, mercadorias, indivíduos e informação para atividade mineral, por meio de automóveis, barcos e avião. Trairão, Jacareacanga e Novo Progresso exercem função secundária. O ouro oficial do Tapajós sai do garimpo e, usualmente, é vendido pelo dono ou pelo trabalhador para a casa de compra de ouro (Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários – DTVM) na corrutela mais próxima ou nas cidades de Itaituba, Novo Progresso ou Jacareacanga; de Itaituba segue de avião para Santarém, ou Manaus, e de lá para São Paulo, onde têm sede as DTVM e as purificadoras, onde o ouro é fundido. Posteriormente, o ouro é vendido para a indústria joalheira, o Banco Central ou o mercado financeiro, no Brasil ou no exterior. Em Itaituba, a atividade mineral aurífera permanece com forte influência econômica, política e cultural. Na esfera política, a defesa da atividade garimpeira segue sendo uma pauta local atraente que elege políticos e mobiliza um contingente expressivo de indivíduos. Existem políticos locais que não só lutam pela manutenção, regularização e por políticas públicas para pequena mineração, como inclusive participam diretamente da economia mineral, conforme visto acima, enquanto donos de garimpos, de compras de ouro, fornecedores de maquinários ou investidores. A pequena mineração encontra-se representada por meio da Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós (AMOT) e por pelo menos onze (11) cooperativas atuando na região do Tapajós. A pequena mineração ilegal e informal encontra-se ainda em confronto com outras vertentes da reestruturação do espaço regional, como a formação do mosaico de áreas de preservação da natureza e de grupos étnicos associado ao corredor logístico ao longo da BR-163 e da Transamazônica e a implantação do complexo hidroelétrico no rio Tapajós. Há de se considerar, ainda, as áreas de preservação da natureza, territórios de povos indígenas e assentamentos rurais para outros grupos tradicionais e migrantes recentes que integram as políticas estatais de ordenamento das regiões de fronteira, da mesma forma que as ações de fiscalização e repressão das práticas ilegais e informais. São nestes recortes territoriais e nas ações estatais, primordialmente, que se deflagram os conflitos com a pequena mineração.”

Figura 2. Construção da BR-163 em Mato Grosso na década de 1970



Fonte: Acervo do 9º BEC. Camila Cecílio (2014)

Desta forma, nasceram as rodovias de “integração” da Amazônia com o restante do País. O empreendimento ofereceu as condições necessárias para a implementação da lógica do capital, para a realocação de colonos, de desempregados e uma grande quantidade de despossuídos e marginalizados do País. O acesso de empresas e pessoas à região aconteceu de três formas: com a colonização espontânea, com a dirigida pelo Governo e com a promovida por empresas privadas (PICOLI, 2005, p. 56).

Picoli (2005, p. 16) explica que a colonização espontânea é a que se deu de forma mais desordenada, provocando uma série de conflitos de terra, uma vez que não havia regras, ordens ou racionalidades, apenas a demanda de migrantes por terra. Não à toa que o início das obras de construção da BR-163 atraiu migrantes de todas as regiões, que buscavam oportunidades nas novas terras, consideradas como o “eldorado” brasileiro. Somente com a construção da rodovia, em 1972, já haviam 2.070 homens trabalhando, entre civis e militares. Ainda não havia um controle efetivo sobre as vastas terras que seriam colonizadas, promovendo a ocupação desordenada por posseiros e grileiros.

Margarit (2013, p. 10) diz que a pavimentação do trecho mato-grossense da BR-163 contribuiu para a ocupação ao longo da rodovia, viabilizando o surgimento de diversas cidades, promovendo o incremento da economia a partir, principalmente, da produção de grãos.

Por outro lado, o Autor destaca também que o trecho da rodovia que atravessa o Estado do Pará, por não ser pavimentado inicialmente, sofreu estagnação econômica já que, durante o período de chuvas, a rodovia se tornava intransitável, inviabilizando o transporte de cargas. Além disso, a dificuldade de acesso e a inobservância do Poder Público facilitaram o

desmatamento, a grilagem de terras, os assassinatos, o contrabando, entre outras ilegalidades ao longo da BR-163 no Pará (MARGARIT, 2013, p. 10).

Becker (1990 apud MARGARIT, 2013, p. 11) referencia que à época o Governo Federal determinou que uma faixa de 100 km, em ambos os lados, ao longo das rodovias, seria pertencente ao Poder Público, sob o argumento de que estas terras seriam distribuídas aos camponeses, mediante projetos de colonização, coordenados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Só no Pará, 66,5% do território do Estado passou a ser administrado pelo Governo Federal, o que representa o montante de 83 milhões de hectares. Veremos no capítulo terceiro deste trabalho alguns destaques.

Becker (1990 apud MARGARIT, 2013, p. 12) enfatiza que o projeto envolvia a colonização da área, a assistência aos colonos e a criação de núcleos urbanos hierarquizados. Os projetos recentes de colonização oficial têm início com o PIN (Programa de Integração Nacional), idealizados em um esquema de urbanismo rural a ser implantado nas áreas de “vazio demográfico”. Assim, lotes de 100 hectares seriam distribuídos aos colonos que estariam organizados numa rede hierarquizada de núcleos urbanos – Rurópolis, Agrópolis e agrovilas – a base para sua organização.

Oportuno, no entanto, uma breve digressão sobre o discurso do “vazio demográfico”. Para Neves (2012) tem-se a comprovação do preconceito dominante de que a Amazônia era uma terra sem homens. Essa ideia remonta o próprio imaginário da sociedade europeia para a qual a Amazônia era como “um espaço vazio”, povoada somente por espécimes exóticos da fauna e flora, com presença humana ínfima em termos quantitativos e potenciais.

Para o Autor esse mito fortaleceu o argumento para a colonização da região no período pós-descobrimto e constantemente vem sendo utilizado de forma reiterada ao longo dos anos para implementação de programas e projetos de ocupação da região por meio de iniciativas públicas e privadas. Neste cenário, a partir da ótica da FLONA Jamanxim, e de uma forma geral para a Amazônia, temos uma sinalização substantiva do quão o discurso da ocupação é reinventado, algo que deveria ser impensável em pleno século XXI.

Neves (2012) aduz, por fim, que a Amazônia foi uma “terra sem homens” apenas no discurso oficial, quando este procurava atrair para a região contingentes populacionais para afirmar a presença e o domínio Estado sobre as terras amazônicas. Também foi um discurso destrutivo, pois desconsiderou completamente o uso tradicional do espaço amazônico e o trato com a terra, por parte das comunidades nativas, de forma que a cultura e os referenciais simbólicos desses povos foram completamente solapadas pelo Governo militar.

Conclusas essas observações, devemos retomar e enfatizar que os lotes distribuídos aos colonos apresentavam certa rigidez e burocracia na liberação de títulos provisórios, uma vez que precisavam apresentar vários documentos diferentes e suas respectivas cópias (como a carteira de saúde e o certificado de alistamento militar entre outros), o que inviabilizou o processo de regularização. Além disso, o colono precisava seguir orientações especificadas pelo INCRA³⁹, para caracterização do lote, inclusive em relação ao desmatamento de 50% da área total (PASSOS, 20007, p.70).

Andrade (2014, p. 53) aduz que os projetos de reforma agrária do INCRA foram pensados como mecanismo para evitar a grilagem de terras, posto à iniciativa de expansão da fronteira agrícola. Todavia, o Estado não conseguiu criar cadeias produtivas que gerassem trabalho e renda com produtos da floresta, levando os assentados ao insucesso, diante da expansão vigorosa da fronteira, posta à disposição do mercado externo (BECKER, 2007 apud ANDRADE, 2014).

Acrescenta Andrade (2014, p. 54) que, paralelamente a esse processo, os altos preços e a demanda internacional por *commodities*⁴⁰, agrícolas, como a soja e o milho, exerceram grande pressão na ocupação da região. A soja, principalmente, por ser uma *commodity* internacional, atuou com protagonismo no avanço da fronteira agrícola para a Amazônia.

Entretanto, à época, dos 1.765 Km de extensão da rodovia Cuiabá-Santarém, apenas o trecho mato-grossense, compreendido entre Cuiabá e Guarantã do Norte (714 km), e parte do trecho paraense, entre Santarém e Rurópolis (98 Km), foram pavimentados, restando pendentes 953 Km.

³⁹ A origem do INCRA remonta a 1934, quando a questão referente à colonização no Brasil passou a ser tratada, definitivamente, pelo Ministério da Agricultura. Neste ano foi criado o Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização e, desde então, os problemas de colonização oficial estiveram sempre sob a responsabilidade de um órgão diretamente vinculado a este Ministério. Em dezembro de 1972, o Governo decide abrir ao capital privado o desenvolvimento de projetos agropecuários de pequeno porte na Amazônia. Neste momento, o INCRA abriu à concorrência pública, inicialmente, 500 mil hectares em Rondônia e 250 mil em Marabá (Estado do Pará), divididos em lotes de até 3 mil hectares cada um. Pelo tamanho dos lotes e pelas exigências técnicas aos licitantes, pode-se perceber que o objetivo seria atrair, fundamentalmente, os pequenos e médios empresários rurais. Além disso, o INCRA estabeleceu um tratamento preferencial às pessoas já fixadas nas terras em questão, exigindo dos eventuais compradores um mínimo de conhecimento prévio e de experiência sobre atividades agropecuárias. (CARDOSO; MULLER, 2006, p. 96).

⁴⁰ As *commodities*, ou *commodity*, no singular, é uma expressão do inglês que se difundiu no linguajar econômico para fazer referência a um determinado bem ou produto de origem primária, comercializado nas bolsas de mercadorias e valores de todo o mundo e que possui um grande valor comercial e estratégico. Geralmente, trata-se de recursos minerais, vegetais ou agrícolas, tais como petróleo, carvão mineral, soja, cana-de-açúcar e outros. Esses produtos, em grande parte, influenciam o comportamento de determinados setores econômicos ou até da economia de forma geral. Isso significa que as oscilações em seus preços influenciam outras atividades, como a industrial e o comércio, que contarão com matérias-primas mais caras ou mais baratas para a produção e comercialização de suas mercadorias. (PENA, 2017?).

A maior parte da estrada permaneceu durante muitos anos sem pavimentação, restando-lhe apenas manutenção e reparos. Mas, na década de 1990, houve uma redução drástica na manutenção da rodovia, o que levou à degradação do leito da estrada e ao aumento da erosão nas suas margens (HASHIZUME, 2004).

Somente em 2003, quando o então presidente Luís Inácio Lula da Silva anunciou seu asfaltamento, deu-se início a multiplicação de terminais portuários e a estrada se tornou o principal corredor para exportação de soja, milho e algodão produzidos em escala comercial no Mato Grosso.

Recentemente, no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, a demanda do agronegócio tornou-se prioridade na agenda governamental, o que levou a retomada da pavimentação e manutenção da rodovia Cuiabá-Santarém. Ressalta-se que em 2017 o Exército assumiu as obras da rodovia, posto que em agosto de 2017, no Governo de Michel Temer, o ministro dos Transportes, Portos e aviação Civil, Maurício Quintella Lessa, assinou um termo de transferência de R\$ 128,5 milhões para o Exército seguir com a pavimentação de 100 Km da rodovia, ligando o Mato Grosso ao Pará.

Em Santarém, o atual ministro de infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, depois de percorrer cerca de 1.000 Km entre Serra do Cachimbo e Santarém (PA), objetivando entender as necessidades logísticas para o escoamento da safra 2018/2019 pelo eixo norte do País. Anunciou o seguinte:

A gente sai daqui muito otimista com relação à pavimentação da BR-163. Estabelecemos uma meta de terminar a pavimentação até Miritituba até o final de 2019 e acredito que há a mesma possibilidade para o trecho que vem aqui para Santarém. Então, nós vamos dar um grande impulso, no Pará esse é o nosso grande compromisso, a conclusão da pavimentação da BR-163. Nossa expectativa é trazer o presidente Bolsonaro aqui para a inauguração. (VIEIRA & BRITO, 2019).

Assim, os investimentos nas rodovias foram e são direcionados para facilitar o escoamento da produção e a redução dos custos do transporte, de maneira a facilitar o escoamento da produção agrícola e torná-la vantajosa economicamente.

SUYÁ *et al.* (2001), lembra que no passado a multiplicação de terminais portuários e a estradas levaram ao desmatamento e ao conflito pela posse da terra em áreas de floresta. Vários estudos demonstram o aumento do desmatamento nas áreas próximas às estradas. Ademais, acrescenta Gayoso (2012):

Nas três últimas décadas, observou-se na Amazônia a expansão da agricultura mecanizada, representada pela soja. Essa expansão expressa um processo de longa duração que se iniciou na região Sul do Brasil e, posteriormente, irradiou-se para

outros Estados. A partir do Estado do Mato Grosso, a soja é introduzida na Amazônia. (GAYOSO, 2012, p. 12).

Ainda de acordo com Gayoso (2012, p. 1), o fator preponderante para a expansão rápida das lavouras de soja nos Estados amazônicos foi o grande “estoque” de terras, com características favoráveis à implantação das lavouras comerciais, a preços reduzidos. Explica o Autor:

O mercado de terra nas áreas de fronteira sofre grande influência da ação dos agentes locais, que atuam no sentido de reduzir a mobilização de capital na aquisição de novas áreas. Em uma análise preliminar, observa-se que a elevação dos custos de produção, pelo aumento dos preços de insumos, maquinários e transporte, é compensada pelo baixo custo de aquisição de terras em regiões de abertura recente, encontradas a preços bastante inferiores àqueles praticados em regiões consolidadas. (GAYOSO, 2012, p. 1).

Para Torres *et al.* (2017), o asfaltamento da BR-163 seria uma continuidade do discurso bandeirante, pautado na lógica da conquista, por meio da apropriação de terras públicas e de recursos públicos, bem como da depredação e da violência diante do processo respectivo.

O asfaltamento da rodovia, sem dúvida, intensificou tais problemas, sobretudo diante do surgimento de novas cidades e seus desdobramentos, evidenciado, assim, a inexistência de qualquer planejamento estatal ou, até mesmo, entrega social efetiva advinda do capital.

2.3.2. O município de Novo Progresso

A abertura da rodovia e sua parcial pavimentação levou ao surgimento de cidades ao longo da estrada como Rosário Oeste, Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Sorriso, Sinop, Guarantã do Norte e Peixoto de Azevedo (todas na divisa de Cuiabá com o Pará). No lado paraense daremos destaque à cidade de “Novo Progresso” (figura 3), localizada na região Sudoeste do Pará, a uma latitude 07°08'52" Sul e longitude 55°22'52" Oeste, altitude de 240 metros e distante a 1.639 km da capital do estado (IBGE, 2010). Área de abrangência corresponde a 38.278 quilômetros quadrados, sendo limítrofe aos municípios de Itaituba, Altamira, Jacareacanga e ao Estado do Mato Grosso.

Figura 3. Entrada da Cidade de Novo Progresso



Fonte: Divulgação DNIT (2011)

Segundo dados do IBGE (2010) os primeiros habitantes da referida localidade foram os índios, sendo encontrados restos de cerâmicas e instrumentos de caça e pesca por toda a localidade, em especial no leito e nas margens do Rio Jamanxim, localizado por trás da Cidade (figura 6).

De acordo com o referido Instituto, muito antes da projeção da BR-163 e sua inauguração em 1976, já havia várias famílias habitando as margens do Rio Jamanxim. Por volta de 1950, a forma de subsistência era proveniente da extração do látex e plantações de seringais, observando-se tais formações no interior da floresta e nas margens do rio. A limitação de recursos e as dificuldades da própria região levaram as famílias a aproximarem-se das margens da rodovia, em ambos os lados, na perspectiva de que o “progresso” chegaria a qualquer momento.

Por sua vez, o plano de manejo da FNJ (UC está inserida 100% no referido Município) menciona que os primeiros colonos a chegar na região, na década de 1970, foram Surfurino Ribeiro, Diethelm Birk, Francisco Piram, dentre outros, os quais começaram a explorar a região com a construção da rodovia. Naquele período o comércio era inteiramente feito por Itaituba ou Cuiabá, pois Novo Progresso ainda era um pequeno povoado, “carinhosamente” apelidado de “85”, em alusão à sua localização no Km 1.085 da rodovia. O documento destaca a fala de Diethelm Birk, que chegou à região no dia 6 de janeiro de 1978, lembrando as dificuldades do processo de ocupação:

Éramos 40 do grupo do Paraná, autorizaram a gente a ocupar essa posse (...) a maioria dos chefes do nosso grupo morreram, um era do Rio Grande do Sul e outro era empresário, pegou malária e foi curar em Curitiba e não resistiu; o outro teve hepatite, fui buscar um avião em Sinop, fui com a camionete, levamos ele para lá, não deu duas horas morreu (...) aí o resto abriu, ficaram com medo ficaram só três da nossa turma.

Aí chegaram outras pessoas... foram chegando... foram chegando (...). (ICMBIO, 2010, p. 48).

Figura 4. Visão panorâmica de Novo Progresso e do Rio Jamanxim, localizado atrás da cidade, com acesso à FNJ



Fonte: Google Maps (2019)

A pequena cidade, que pertencia ao município de Itaituba, foi desmembrada pela lei estadual nº 5.700, de 13 de dezembro de 1991, sendo instalada em 1 de janeiro de 1993 com a denominação de “Novo Progresso”. O termo “Novo” foi acrescentado para diferenciá-lo de outro município brasileiro.

De acordo com as informações extraídas do sítio eletrônico do município de Novo Progresso há referência de que o povoado ganhou visibilidade econômica a partir da descoberta de uma grande jazida de ouro, em 1984. Na época, o senhor Surfurino Ribeiro promoveu venda de lotes, sendo que o primeiro foi vendido para Antônio Reginaldo Araújo, que ergueu um bar e restaurante, atendendo ônibus e viajantes, com alimentos e camas para dormir.

Segundo Torres *et al.* (2017) a ocupação em Novo Progresso e Castelo de Sonhos⁴¹ foi acentuada na década de 1970, momento em que as pessoas eram atraídas pela construção da BR- 163 e pelos programas governamentais de colonização, com um formato de lotes de 2.500 hectares.

Na década de 1980, conforme relatam os moradores, o garimpo de ouro foi o principal atrativo de migrantes, ciclo que durou até o início da década de 1990. A pecuária e a pequena

⁴¹ Castelo dos Sonhos é distrito do município de Altamira, no Estado do Pará. Está a 950 Km da sede, com acesso pela Cuiabá-Santarém (BR-163) e a Rodovia Transamazônica (BR-230). Devido a essa grande distância em relação à sede municipal, o distrito de Castelo de Sonhos possui uma ligação muito mais próxima com o município de Novo Progresso e com o município de Garantã do Norte, no Mato Grosso. O distrito de Castelo de Sonhos fica localizado às margens da BR-163, na região conhecida como Serra do Cachimbo. A Prefeitura Municipal de Altamira mantém uma subprefeitura no distrito, que é o órgão responsável pela administração local. (PREFEITURA NOVO PROGRESSO, 2017).

produção familiar, embora de forma reduzida, estavam presentes desde o final dos anos 1970. No entanto, a economia foi fortalecida em torno da pecuária e da madeira, sendo parâmetro de definição das formas de apropriação da terra (ICMBio, 2010).

Em meados da década de 1990, com a decadência da atividade madeireira na região de Sinop, empresas deslocaram-se para o trecho paraense da BR-163, com destaque para o município de Novo Progresso e para os distritos de Castelo de Sonhos e Moraes Almeida.⁴²

Tal crescimento populacional acarretou um novo “ordenamento territorial” no Estado do Pará, fazendo com que um fluxo de migrantes do norte de Mato Grosso transferisse parte das atividades econômicas desta região para o sudoeste paraense. A exploração da madeira, em geral clandestina, abastecia serrarias que destinavam o material explorado, principalmente, para o mercado nacional, via Mato Grosso. Além disso, parte da madeira era exportada por Santarém (ICMBio, 2010).

Com o reflexo econômico da pecuária e da soja, a cidade cresceu e, em 2017, segundo dados do IBGE (2010), sua população correspondia a cerca de 25 mil habitantes, dos quais 71% estariam na área urbana e 29% na área rural. A população é composta em quase sua totalidade por imigrantes do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, que buscavam terras para plantar; além de migrantes de outras localidades da região norte e também do nordeste, na busca de exploração do ouro e extração de madeiras nobres. Assim, observa-se culturalmente a presença das tradições sulistas, nordestinas e nortistas, com suas comidas típicas à base de peixe e alimentos típicos, suas danças como o carimbó e a lambada.

A sede do município tem infraestrutura de comércio bastante desenvolvida com restaurantes, hotéis, lojas especializadas para o agronegócio, supermercados, além de bancos, agência de correios, cartórios e uma estrutura de serviços públicos incomum para uma região com essas características peculiares (IBGE, 2017).

Hoje o município desponta como um dos principais polos madeireiros do Pará e da Amazônia, dada a abundância de recursos florestais. O processo de extração madeireira é motivado pela melhoria das condições de trafegabilidade da rodovia e do esgotamento dos recursos florestais no norte do Mato Grosso.

Por sua vez, percebe-se também o crescimento da pecuária que, apesar de estar presente desde a abertura da estrada, tem adquirindo características empresariais, deixando de ter o

⁴² Moraes de Almeida é distrito do município de Itaituba no Estado do Pará, situado às margens da BR-163 e a 75 Km do Município de Novo Progresso. Está ainda localizada no início da Rodovia Estadual Transgarimpeira, estrada que dá acesso aos garimpos e mineração da região, tornando o trânsito de pessoas diariamente intenso. (PREFEITURA DE ITAITUBA, 2017).

caráter de atividade voltada apenas para a especulação e garantia da posse de terras. Todavia, a irregularidade da situação fundiária tem predominância e a disputa pela posse da terra e de seus recursos mantem-se acirrada, gerando conflitos e colocando a região entre as mais violentas da Amazônia (ANDRADE, 2014, p. 80).

Destaca-se, segundo informações da prefeitura de Novo Progresso, que a principal atividade econômica local é a pecuária devido à grande quantidade de propriedades rurais existentes na região. Registrou-se no Primeiro Encontro de Produtores da Pecuária de Novo Progresso, realizado no primeiro semestre de 2014, a estimativa de que a população bovina do município era de 1.500.000 (um milhão e quinhentas mil cabeças de gado), sendo quase a totalidade destinada ao abate para a produção de carne e derivados.

Atualmente a Cidade tem como principal fonte empregadora, com cerca de 150 funcionários diretamente, além de empregos indiretos, vinculados à criação de gado, o frigorífico “Redentor” (figura 5), antigo “Frigorífico Progresso”, o qual foi reformado e ampliado para atender aos critérios técnicos necessários para obtenção de licenças, uma vez que o estabelecimento estava com as atividades paralisadas desde o início de 2017, quando surgiram problemas na sua estrutura. Em janeiro de 2018, o empreendimento retomou as atividades com abate de 300 cabeças de bovinos ao dia. A projeção do frigorífico é ampliar o abate para 500 cabeças/dia e aumentar o número de funcionários para 300. A carne produzida é comercializada para Estados brasileiros como Mato Grosso e São Paulo, não atendendo assim o mercado local.

Figura 5. Frigorífico Redentor em Novo Progresso



Fonte: Jornal Novo Progresso (2018)

Ainda de acordo com a Prefeitura, Novo Progresso possui 4.125 propriedades rurais; 12.047 hectares de área ocupada com culturas agrícolas; 1.800 hectares de área ocupada com plantio de arroz; 350 hectares de área ocupada com plantio de feijão; 120 hectares de área ocupada com plantio de café; 9.777 hectares de área ocupada com outros tipos de plantio;

400.000 hectares de área ocupada com pastagem; 1.500.000 cabeças de gado; 3.405 cabeças de ovinos e caprinos.

Importante enfatizar que em recente matéria jornalística, divulgada em rede de televisão nacional, a região sul do Pará, com destaque para Novo Progresso, foi apontada com relevante crescimento na produção de soja, apresentando 20 mil hectares de plantio do grão nos últimos 4 anos. Na matéria, a região norte, notadamente o Pará, apresentou crescimento na expansão de áreas de lavouras, contribuindo sobremaneira na projeção de crescimento desses grãos para os próximos 10 anos, em que se estima sair de 27 milhões em 2018 para 34 milhões em 2028.

Cabe destacar, conforme plano de manejo da FNJ, que alguns setores da sociedade de Novo Progresso buscam alternativas para dinamizar a economia e reverter a produção para a subsistência das famílias. Entre os produtos com potencialidade de exploração como os recursos florestais não ligados à madeira, está a extração sustentável de gêneros florestais,⁴³ como o cipó-titica, copaíba, andiroba, açaí e castanha. Assim, o grupo cipó-titica, da Vila do Cláudio, emprega 20 chefes de família e explora a fibra do cipó que, depois de descascado, é vendido para São Paulo. A referida fibra é uma matéria-prima tipicamente regional, que só cresce em florestas tropicais preservadas, enroscada nas grandes árvores, e é utilizada nas indústrias de móveis do Sul e do Sudeste do País.

Enfatiza-se que o Município abriga, total ou parcialmente, 4 unidades de conservação federais⁴⁴ (apresentando 39% do seu território ocupado por UCs) e 5 projetos de assentamentos (PAs)⁴⁵. De acordo com o Imazon (2016) a área restante é coberta por imóveis rurais (propriedades rurais e posses), onde já se encontravam cadastradas, até abril de 2014, 1.027 propriedades no sistema de CAR⁴⁶, cobrindo assim uma área de 6.102 quilômetros quadrados, que equivale a 62% da área cadastrável (9.797 quilômetros quadrados).

⁴³ Refere-se aos Produtos Florestais Não-Madeireiros (PFNMs) que mantêm altos níveis de importância no mercado consumidor, com alta representação no mercado mundial de produtos florestais. Além de serem utilizados por muitos povos e comunidades como fonte de alimentos, medicamentos, materiais de construção e habitação e usos culturais. Assim, tem se dado atenção especial a tais produtos que, sob certas condições básicas, podem ser obtidos e utilizados, sem que provoque a destruição dos recursos florestais.

⁴⁴ As UC inseridas no âmbito territorial do município de Novo Progresso, correspondem a 38.278 quilômetros quadrados, dos quais: Flona Jamanxim (34,62%); e em parte, o Parna do Rio Novo (3,33%), situado também no município de Itaituba; insere-se ainda parte da APA do Tapajós (0,21%) e a Rebio Nascentes da Serra do Cachimbo (1,05%).

⁴⁵ São 5 Projetos de Assentamentos: Nelson de Oliveira, Nova Fronteira, Santa Júlia, Terra Nossa e Brasília.

⁴⁶ Informações mais detalhadas sobre o CAR serão tratadas no terceiro capítulo.

1.3.3. Plano Amazônia Sustentável (PAS)

Para Minami (2005) a grande envergadura da obra de pavimentação da BR-163, trecho Cuiabá/Santarém, (com investimento superior a 1 bilhão de reais, e com potencial de afetar uma imensa área – 974 mil km²) ensejou preocupações a respeito dos possíveis impactos socioambientais, como a aceleração das migrações desordenadas, grilagem, ocupação ilegal de terras públicas, concentração fundiária, desmatamento, aumento da criminalidade, precarização das condições de saúde pública dentre outros. Soma-se a essa situação a presença deficiente do Poder Público na região. De modo geral, a mera expectativa de conclusão da pavimentação da Cuiabá-Santarém provocou uma ocupação desordenada do território e consequente exploração predatória dos recursos naturais nele contidos.

Então, por meio de ampla interlocução social, o Governo Federal lançou em 8 de maio de 2008 o “Plano Amazônia Sustentável” (PAS)⁴⁷, buscando implementar de forma participativa (governos estaduais, prefeituras e organizações da sociedade civil) um novo modelo de desenvolvimento sustentável na região amazônica, pautado na inclusão social, na redução das desigualdades socioeconômicas, no respeito à diversidade cultural, na viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas, capaz de gerar emprego e renda, bem como potencializar o uso sustentável dos recursos naturais, com a valorização da biodiversidade e a manutenção do equilíbrio ecológico da floresta amazônica (BRASIL, 2006).

Para Andrade (2014) o PAS buscou superar a falsa dicotomia entre “desenvolvimento” e “ambientalismo”, por compreender que, isoladamente, ter-se-ia um empobrecimento do debate, redução do leque de soluções possíveis para os problemas da região, além de provocar rupturas que diminuiriam o possível grau de convergência em torno do desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Sob tal concepção o Plano inovou ao estruturar sua estratégia de implementação em torno de três linhas básicas: a) regionalização que diferencia as sub-regiões em função de suas características essenciais e, a partir daí, acolhe a propositura de prioridades de acordo com suas

⁴⁷ Importante contextualizar o histórico do PAS, que surgiu como proposta em 9 de maio de 2003, na cidade de Rio Branco (AC), depois de uma reunião do ex-presidente Lula com os governadores dos Estados da região Norte. Na ocasião, foi aprovado o documento “Amazônia Sustentável”. Em 2007 foram realizadas consultas públicas nas capitais dos nove Estados da Amazônia Legal: Cuiabá (MT), Belém (PA), Macapá (AP), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Palmas (TO), São Luís (MA), Manaus (AM), Rio Branco (AC). Neste processo, aproximadamente 3 mil pessoas dos mais diversos segmentos – empresários, movimentos sociais, universidades, governos municipais e estaduais, além de técnicos do Governo Federal –, participaram das discussões. Ainda em 2007, o Plano foi debatido em seminários preparatórios e no I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional, coordenado pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, com a participação de 2 mil representantes de diversas organizações. Mesmo antes de sua finalização outros projetos surgiram como desdobramento. (MMA, 2008).

especificidades; b) organização da ação do Estado e da sociedade civil em torno de 5 eixos temáticos: ordenamento territorial e gestão ambiental, produção sustentável com competitividade e inovação, inclusão social e cidadania, infraestrutura para o desenvolvimento, e novo padrão de financiamento; c) estratégia de implementação, focada na mobilização da sociedade civil, na redução do grau de conflito entre setores sociais e promoção de consensos, operacionalizados em políticas públicas legítimas e participativas (MADEIRA, 2014, p. 25).

Cabe destacar, entretanto, que a propositura de ações estratégicas governamentais passou a ser norteadada ainda por ocasião das discussões do PAS, iniciadas em 2003, de forma a subsidiar e direcionar a implementação e execução de políticas públicas na região Amazônica. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e instituições vinculadas, destacaram-se, dentre os principais desdobramentos do PAS os seguintes objetivos: a) ações contidas no Plano BR-163 Sustentável, com destaque para a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163; b) as operações conjuntas, entre o IBAMA, a Polícia Federal e o Exército, de combate aos desmatamentos ilegais e à grilagem de terras públicas na Amazônia, desenvolvidas no âmbito do “Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal” (PPCDAM); c) a elaboração do “Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável” para o arquipélago do Marajó; d) ações que integram o recém-lançado programa “Territórios da Cidadania.” (BRASIL, 2006).

Será sobre o “Plano BR-163 Sustentável” e, em especial, a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 que faremos uma análise mais detida, destacando elementos constitutivos voltados à temática relacionada à Floresta Nacional do Jamanxim.

1.3.4. Plano BR-163 Sustentável

O Plano BR-163 Sustentável foi lançado oficialmente em junho de 2006, constituindo-se na primeira experiência apoiada nas bases do Plano Amazônia Sustentável (PAS). Além disso, inseriu-se também no alinhamento com o planejamento de obras de infraestrutura para a Amazônia, prevista no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, e outras iniciativas, voltadas à proteção ambiental, já em andamento à época.

O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído por Decreto em 15 de março de 2004, coordenou a elaboração do referido Plano, tendo por objetivo articular as ações das diferentes áreas do Governo Federal. O GTI era composto por 14 Ministérios sob a coordenação da Casa Civil. O planejamento foi acompanhado por um processo de mobilização social e

diálogo com organizações da sociedade civil e do setor privado, advindo da própria construção do PAS.

O Plano estabeleceu diversas fases que iam desde o diagnóstico e consultas públicas até à adaptação para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), demonstrando, assim, objetivos desafiadores, sobretudo por incluir a variável da transversalidade ambiental na ação política como mecanismo de enfrentamento à grilagem de terras e à violação dos direitos humanos (ANDRADE, 2014).

Conforme já mencionado, um conjunto de organizações da sociedade civil, representando trabalhadores rurais, ribeirinhos, extrativistas, comunidades indígenas, ambientalistas e entidades de defesa dos direitos humanos, organizou-se para discutir as oportunidades e riscos, associados à pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém. Destaca-se, neste processo, a mobilização social que culminou com a elaboração da “Carta de Santarém”,⁴⁸ apresentada aos Ministros do Meio Ambiente (Marina Silva) e da Integração Nacional (Ciro Gomes) em março de 2004, bem como a criação do consórcio pelo desenvolvimento socioambiental da BR-163; com a formação de consórcios de empresários, a exemplo da Associação de Desenvolvimento Regional para a conclusão da BR-163 (Rota 163), sediada em Sorriso (MT), demonstrando o interesse de vários setores na consecução de um plano factível e voltado ao desenvolvimento de fato sustentável (MMA, 2008).

Os eixos delimitadores, em termos territoriais, foram organizados estrategicamente a partir de regiões previamente subdivididas, agregando suas peculiaridades nos mais variados aspectos, a saber: diagnóstico, análise de futuro, diretrizes e objetivos. A proposta foi ainda sistematizada em três mesorregiões: Norte, Central e Sul e nove subáreas. A primeira região (Norte), a Calha Oriental do Rio Amazonas, Calha Ocidental do Rio Amazonas e Transamazônica Oriental. Já a segunda região (Central), o Baixo e Médio Tapajós, Vale do Jamanxim, Médio Xingu/Terra do Meio e Transamazônica Ocidental. E a terceira região (Sul), o extremo norte mato-grossense e centro-norte mato-grossense (MMA, 2008). Cumpre

⁴⁸ No encontro, denominado “O Desenvolvimento que Queremos: Ordenamento Territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu”, realizado nos dias 29 a 31 de março de 2004, na cidade de Santarém/PA, foi produzido o documento “Carta de Santarém”, que consolidava as propostas da sociedade civil em relação ao asfaltamento da BR-163. A referida Carta apresentou propostas relacionadas à infraestrutura e serviços básicos, ordenamento fundiário, combate à violência, estratégias produtivas, manejo de recursos naturais, fortalecimento social e cultural das populações locais, gestão ambiental e monitoramento de áreas protegidas. As instituições participantes reivindicaram que as propostas do plano BR-163 Sustentável fossem incorporadas no planejamento governamental e que o grupo interministerial da BR-163 formado, por 15 ministérios, atuasse como espaço permanente de debate e de negociação, envolvendo representantes dos movimentos sociais, ONGs e instituições de pesquisa para discutir os programas e projetos para a região. (MMA, 2008).

ênfatizar que a área norteadora desta pesquisa se encontra na subárea Vale do Jamanxim, situada na Mesorregião Central.

O Plano também traz extenso diagnóstico de acordo com as mesorregiões e suas respectivas subáreas, apresentando, assim, dois possíveis cenários por ocasião da pavimentação da BR-163.

No primeiro cenário, a pavimentação da BR-163 até traria benefícios sociais e econômicos, mas não solucionaria os conflitos referentes à infraestrutura de transporte. Assim, o Estado teria uma presença mínima, levando, provavelmente, ao aumento dos conflitos, principalmente os relacionados à situação fundiária e utilização desordenada dos recursos naturais, acarretando problemas socioambientais. Nesse cenário, a urbanização acelerada superaria cada vez mais a capacidade das cidades em atender às demandas de novos migrantes por trabalho, moradia, saneamento básico, serviços de saúde e de educação (MMA, 2008).

Por sua vez, no segundo cenário, a pavimentação da BR-163 refletiria uma situação de planejamento integrado para o desenvolvimento local e regional, a partir de políticas direcionadas ao ordenamento territorial e ambiental, ao incentivo às atividades produtivas sustentáveis, à inclusão social e à logística de infraestrutura social e econômica.

Logo, as condições relacionadas à minimização de problemas relativos às questões socioambientais, provocados pela pavimentação, seriam mais efetivas, fomentando, paulatinamente, o desenvolvimento local e regional e, por conseguinte, a geração de emprego e renda, diminuição da pobreza e o uso sustentável dos recursos naturais. Tal realidade, ideal para a consolidação do Plano, demandaria instituições públicas fortalecidas nas mais diversas esferas de poder, bem como a construção e aperfeiçoamento de práticas de gestão participativa das políticas públicas (MMA, 2008).

Os objetivos foram pautados na busca do desenvolvimento local e regional, voltado à valorização do patrimônio social, cultural e natural; bem como à viabilização de atividades econômicas com dinamismo e inovação e no uso sustentável dos recursos naturais, visando à elevação do bem-estar da população em geral. Para o cumprimento destes objetivos, diretrizes foram traçadas em relação aos seguintes pontos: a) estímulo ao desenvolvimento com equidade; b) diminuição do desmatamento e do uso extensivo do solo; e, c) fortalecimento e empoderamento da sociedade civil da região. Ressalta-se que estes objetivos e diretrizes foram consubstanciados no Plano da BR-163 Sustentável e suas estratégias foram inteligivelmente delimitadas, de forma que a Amazônia saia de um quadro do “cenário 1” para o “cenário 2” (MMA, 2008).

A construção do “cenário 2” perpassa por ações afinadas com objetivos e diretrizes já expostos, mas também estruturadas em quatro eixos temáticos: a) ordenamento territorial e gestão ambiental; b) fomento as atividades produtivas sustentáveis; c) infraestrutura para o desenvolvimento; e, d) inclusão social e cidadania. Por fim, tal perspectiva traz ainda na sua proposta de gestão a necessidade de estabelecimento de estrutura organizativa, alicerçada no incentivo à participação social efetiva de todos os envolvidos.

Evidenciada a busca pela eficácia e efetividade, estruturou-se um sistema de monitoramento, avaliação e de informação, capaz de permitir a transparência e a qualidade de execução das ações, pautando-se nos objetivos, metas, diretrizes e investimentos estabelecidos. Tal mecanismo demandaria articulação institucional e, por isso, o seu fortalecimento em todas as esferas de Governo. Estes fatores seriam decisivos para o sucesso de implementação do Plano (MMA, 2008).

Madeira (2014) destaca que a força motriz do Plano BR-163 Sustentável, portanto, estava nas diretrizes fundamentais, ligadas à ampliação da presença do Estado e no estabelecimento do pleno Estado de Direito⁴⁹, na área de influência da BR-163.

Durante o curso das discussões e consultas públicas realizadas, os documentos iniciais do Plano previam que, concomitantemente ao seu processo de elaboração, o Governo Federal, em conjunto com os Governos Estaduais e outros parceiros, iniciariam a execução de uma série de ações, algumas emergenciais e outras estruturantes, relacionadas à necessidade de fortalecer a presença do Estado e a implantar o Estado de Direito na região. Assim, algumas ações foram iniciadas em articulação com planos já em andamento, como o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal⁵⁰ (MMA, 2008).

Por fim, Leão (2017) ressalta que, mais de 10 anos após esta coletiva construção, poucas ações foram efetivamente colocadas em prática de forma exitosa, pois, na prática, pressões econômicas, políticas e sociais colidiram com a operacionalização do que foi pragmaticamente pontuado no Plano.

⁴⁹ Para CASARA (2017, p. 278) a funcionalidade real do Estado de Direito é de facilitar a dissuasão das forças sociais e, assim, viabilizar a aparência de normalidade indispensável à manutenção do sistema estatal. A ideia de Estado de Direito traz ainda em si a de limites legais ao exercício do poder, uma vez que ao reconhecer a existência de limites por meio de sua própria lei, o mesmo Estado deve a ela submeter-se.

⁵⁰ O Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi criado em 2004 e tem como objetivos reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. O PPCDAm está estruturado para enfrentar o desmatamento de forma abrangente, integrada e intensiva. Até março de 2013 foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, quando o Decreto nº 7.957 transferiu essa função ao Ministério do Meio Ambiente. (MMA, 2016).

No caso concreto, tratado no capítulo terceiro, veremos com mais acuidade o Plano BR-163 Sustentável que ensejou a criação da Floresta Nacional do Jamanxim, em um contexto protetivo mais amplo.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS AMBIENTAIS E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

2.1. Dignidade humana na perspectiva socioambiental: evolução dos direitos fundamentais

É preciso contextualizar, ainda que brevemente, a evolução da proteção ambiental, que passou a ocupar posição central no ordenamento jurídico brasileiro, tornando-se uma das facetas indissociáveis da dignidade humana e o objeto do Direito Ambiental. O desiderato desenvolveu-se e viabilizou uma legislação robusta e fortalecida no âmbito constitucional e infraconstitucional, ocupando os tratados e acordos internacionais, neste contexto normativo, importante protagonismo, de forma a atender as necessidades da natureza e do homem.

Fensterseifer (2019) destaca que estamos diante de microssistema legislativo ambiental, pois, desde a Lei 6.938/81, criou-se um sistema normativo legislativo de cunho ecológico, com diversas legislações especializadas, inclusive a Constituição de 1988. Estabeleceu-se um regime jurídico especializado, com objetivos próprios, princípios próprios, buscando-se dar a devida proteção a esse novo bem jurídico ecológico, que se consagra como fundamental no ordenamento jurídico. Todo esse aparato normativo, acrescido pelo direito internacional ambiental, estabeleceu-se por meio do diálogo entre fontes normativas, formando um microssistema.

A Carta da República Federativa do Brasil de 1988, por sua vez, revolucionou no âmbito jurídico por ser a primeira⁵¹ Constituição brasileira a consagrar a proteção ambiental, com a

⁵¹ “A primeira Constituição brasileira de 1824 não trouxe qualquer referência ao meio ambiente e à proteção dos recursos naturais. Essa ausência de disciplinamento constitucional também é observada em todos os textos subsequentes, ou seja, as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967/69. Afinal, os recursos naturais eram tidos como recursos econômicos a serem explorados e por sua abundância de certo era inimaginável a necessidade de algum tipo de proteção.” (THOMÉ, 2014, p.42).

inserção no seu texto, de forma inédita, de capítulo específico (“Capítulo VI”) para a temática ecológica no âmbito do Título VIII (Da Ordem Social)⁵².

De acordo com Fensterseifer (2019) a Constituição também inaugurou o início da terceira fase do Direito Ambiental, denominada de “Constitucionalização” da Legislação Ambiental (ou do Direito Ambiental). Tem-se de forma inequívoca a constitucionalização da proteção ambiental, trazendo para o centro do ordenamento jurídico os valores e direitos ecológicos vindicados pela sociedade, sendo estes inegociáveis. Não por acaso, a Constituição de 1988 passa a ser reconhecida por Autores como Ingo Sarlet (2010), Herman Benjamin (2012), Tiago Fensterseifer (2019), Romeu Thomé (2014) entre outros, como Constituição Ecológica ou Constituição Verde.

De modo geral, neste novo modelo, alterou-se substancialmente a concepção de um Estado voltado apenas para direitos liberais e sociais, mas que deve, necessariamente, incorporar a proteção dos direitos ecológicos (Fensterseifer, 2019). Para Fensterseifer (2019 apud Derani, 2008, p. 245) o direito ao ambiente deve ser tratado simultaneamente como um direito social e individual, dado o interesse público primário envolvido⁵³.

Neste cenário, observa-se que a teoria constitucional e, por conseguinte, a teoria dos direitos fundamentais, assim como o direito constitucional positivo, avançou e acolheu os novos conceitos e valores, alinhando-se a uma tutela ecológica, adequada e comprometida socialmente.

É preciso compreender, como bem alerta Fensterseifer (2019), que o Direito e, em especial, o Direito Constitucional e a Teoria dos Direitos Fundamentais são dirigidas para resguardar a dignidade humana, não podendo recusar respostas aos problemas e desafios ínsitos à situação de risco existencial e degradação ambiental presentes fortemente na contemporaneidade.

⁵² Observamos que a tutela constitucional inaugurada no Art. 225 da CRFB/88 será tratada com afincos à luz do caso concreto. Por ora, neste momento, apresentaremos os contornos mais amplos dessa sistemática protetiva.

⁵³ Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 55) diferencia interesse público primário e secundário. O primeiro está relacionado com a realização de políticas públicas voltadas para o bem estar social, uma vez que devem satisfazer o interesse da sociedade, do todo social, o que justifica o regime jurídico administrativo. Para ele os interesses primários estão ligados aos objetivos do Estado, que não são interesses ligados a escolhas de mera conveniência de Governo, mas sim determinações que emanam do texto constitucional, notadamente do art. 3º da Constituição Federal. Já os interesses secundários decorrem do fato de que o Estado por ser uma pessoa jurídica também tem interesses próprios, particulares. Tais interesses existem e devem conviver no contexto dos demais interesses individuais. Daí residir seu cunho patrimonial, sendo exemplo disso o pagamento de valor ínfimo em desapropriações, a recusa no pagamento administrativo de valores devidos a servidor público, a título de remuneração entre outros.

Para o Autor, o princípio do Estado de Direito, nas suas diferentes dimensões, consiste em um dos princípios fundamentais do constitucionalismo contemporâneo. Afinal, visíveis são os novos desafios gerados pela crise ecológica e pela sociedade tecnológica e industrial, o que demanda um novo modelo de Estado de Direito no horizonte jurídico-constitucional moderno, superando os paradigmas antecedentes, quais sejam os do Estado Liberal e do Estado Social.

Vimos, na perspectiva da Karl Polanyi, que no pós-segunda guerra mundial, especialmente a partir dos anos 1970, demandou-se uma resposta à indiferença liberal em relação ao indivíduo e ao déficit democrático do Estado Social, no qual se verificou o solapamento do processo de democratização política das estruturas de poder. Houve o florescimento do constitucionalismo no Estado Democrático de Direito.

Neste ponto em especial, importante destacar os ensinamentos da professora Maria Sylva Zanella Di Pietro (2019), para a qual o Estado, sem deixar de ser Estado de Direito, protetor das liberdades individuais, e sem deixar de ser Estado Social, protetor do bem comum, passou a ser também Estado Democrático. Daí a expressão Estado de Direito Social e Democrático. Ressalta que não quer significar que o princípio democrático não fosse acolhido nas concepções anteriores, mas passou a ser tratado sob nova roupagem. Afinal, o que se busca é a garantia de direitos fundamentais, a participação popular no processo político, nas decisões do Governo e no controle da Administração Pública.

Sob essa nova realidade, a Autora ressalta que o princípio do interesse público adquire, portanto, outro formato, pois no período do Estado liberal, o interesse público a ser protegido era aquele de feição utilitarista, inspirado nas doutrinas contratualistas liberais do século XVIII e reforçadas pelas doutrinas de economistas como Adam Smith e Stuart Mill. O Direito tinha que servir à finalidade de proteger as liberdades individuais como instrumento de tutela do bem-estar geral, em sentido puramente material.

Ainda nesta linha, a Autora afirma que, a partir da nova concepção do Estado de Direito, o interesse público humaniza-se, à medida que passa a preocupar-se não só com os bens materiais que a liberdade de iniciativa almeja, mas também com valores considerados essenciais à existência digna. Busca-se liberdade com dignidade, o que exige atuação do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda a coletividade o bem-estar social. O interesse público, considerado sob o aspecto jurídico, passa a confundir-se com a ideia de bem comum.

Para Mendes e Branco (2016, p. 56) o Estado passou a assumir um papel ativo de redefinição social, com vistas à integração nacional. Mais que isso, o Estado de Direito acordou para a essencialidade de busca pela justiça social. Deu-se conta, ainda, que a sociedade se tornou consideravelmente plúrima, em termos de concepção de vida e de interesses essenciais, devendo

aos membros da comunidade devida consideração e o respeito em termos de proteção normativa básica.

Desta feita, o Estado contemporâneo não pode ser concebido como Estado “pós-social”, sobretudo porque o projeto de realização dos direitos fundamentais sociais está distante de uma realização satisfatória, ainda mais considerando a privação do acesso aos bens sociais básicos para um número expressivo de seres humanos. Acrescenta Fensterseifer (2019) que a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação, renda mínima etc.) caminham juntas com a degradação ambiental e poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade.

Desta feita, tem-se o processo de afirmação histórica dos direitos fundamentais, sob a perspectiva de suas diferentes dimensões: liberal, social e ecológica. Reforçando-se a caracterização constitucional do Estado socioambiental, o qual amolda-se à necessidade da tutela e promoção – integrada e interdependente – dos direitos sociais e dos direitos ambientais, consubstanciado em um projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive quando se considera a noção ampliada e integrada dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA).

Ora, a própria Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, foi a primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. No entanto, veremos à luz do caso concreto o quanto essa interdependência tem sido ignorada pelo Poder Público, dando preponderância a fatores puramente econômicos, muito embora o discurso oficial avenge a melhoria da qualidade de vida das pessoas da região amazônica.

Bem, nesse contexto, também torna-se importante refutar discussões sobre o conceito de “gerações” de direitos fundamentais, pois o mais adequado e, o que se observa na finalidade perseguida por importantes tratados e acordos internacionais sobre direitos humanos, é o respeito aos direitos em toda sua “dimensão”, pois complementam-se na busca de uma tutela integral e efetiva da dignidade da pessoa humana. Não havendo sentido, em termos práticos, sugerir primazia ou hierarquia entre tais direitos.

Aliás, Sarlet (2010) alerta que qualquer separação dos direitos fundamentais, ainda que para fins didáticos, pode ser nociva à ideia de proteção do indivíduo pois, a partir do momento que se estabelecem divisões, podem também surgir hierarquias, com categorias mais importantes do que outras, podendo ocorrer, assim, uma vulnerabilidade aos direitos fundamentais.

Com este enfoque, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 62) explicam que as dimensões dos direitos humanos e fundamentais, na sua essência, materializam as diferentes refrações do princípio da dignidade da pessoa humana, eixo estruturante da constituição, como enfatizado no subtópico anterior. Destarte, exige-se uma compreensão integrada e, por isso, mesmo incompatível com um sistema de preferências ou prevalência, por exemplo, de um direito em detrimento de outros. Deve-se sempre buscar o equilíbrio na conjugação entre os aspectos social e ambiental, dada sua relação umbilical.

Há, em respeito à necessidade de proteção do bem jurídico ambiental, a necessidade de se transcender um pacto social para um pacto ecológico, de forma a contemplar o novo papel que o Estado e a sociedade desempenham no âmbito do novo Estado Ambiental ou Ecológico de Direito. Deve-se projetar uma nova postura política (e jurídica) para a sociedade civil, que, especialmente sob o marco normativo da solidariedade, deverá compartilhar com o Estado (ainda que em menor intensidade) a carga de responsabilidade e deveres de tutelar o ambiente para as gerações presentes e futuras.

Oportuno abrir um parêntese sobre o termo “dignidade”, afinal este trabalho toma esta categoria teórica como conceito central. A intrínseca relação hegemônica do homem em relação ao meio ambiente, no contexto atual, suscita a necessidade de repensar a perspectiva da dignidade humana, consolidada no ocidente com a marca do pensamento kantiano. Aqui, destacamos as palavras de Novaes (2017, p. 147-148):

O homem em geral, munido de sua racionalidade, conseguiu vencer a luta pela vida. Conseguiu dominar os animais e controlar a influência determinante da natureza. Desvendando os mistérios da matéria, sobrepujou suas próprias limitações físicas e sensoriais, tornando-se independente de tudo aquilo que se caracterizava como fatídico (...). Diante de sua hegemonia sobre o mundo, portanto, o ser humano sedimentou paradoxalmente a noção informada de dignidade. Este diadema encontra sua razão de ser na necessidade de diferenciar-se de todos os outros seres e de colocar-se em primeiro plano numa linha de partilha das riquezas e satisfação de necessidades. A exclusividade desta característica, por consequência, surge como justificativa para a imposição de sua vontade sobre o resto do mundo. Se é o único, o homem seria o mais preciosos dos seres, devendo ser resguardado em primeiro plano dos perigos que ameaçam sua existência. Assim, a dignidade é auferida como critério de diferenciação e como a justificativa para a subordinação de todas as coisas à soberania da vontade humana. Percebe-se o quão opressiva se perfaz a natureza desta noção ocidental de dignidade. Uma dignidade que, para subsistir, pressupõe a possibilidade de submeter e de reduzir a importância daquilo que não pertence à sua categoria. (NOVAES, 2017, p. 147-148).

O Autor ressalta que a dignidade, enquanto atributo indispensável à condição humana, é reconhecida no campo do direito oficial, sendo a noção dogmático-positivista de homem tida como a somatória de atributos físicos e morais, previamente definidos pela ordem jurídica. Neste modelo paradigmático, o homem representaria, de forma perniciosa, apenas uma categoria conceitual, dentre muitas outras. No entanto, a ausência de um conteúdo moral

valorativo para ancorar o ideal de dignidade é vista na prática, quando a produção oficial legislativa relega perigosamente a aferição desse perfil ontológico.

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 62) alertam que a crise ecológica deve proporcionar um repensar no próprio conceito kantiano de dignidade, com vistas a adaptá-lo aos enfrentamentos existenciais da atualidade, aproximando-o das novas configurações morais e culturais, pautadas pelos valores ecológicos. O conceito kantiano, antropocêntrico e individualista de dignidade, deve ser ampliado para contemplar o reconhecimento da dignidade para além da vida humana, isto é: devem incidir também em face dos animais não humanos, bem como de todas as formas de vida de modo geral, à luz de uma matriz ecocêntrica, capaz de reconhecer as relações entre o ser humano e a natureza.

Autores como Ingo W. Sarlet, Frederico Amado, Romeu Thomé, Tiago Fensterseifer, Herman Benjamin asseveram não ser possível falar em justiça social, ambiente equilibrado, seguro e hígido, diante de violações ambientais que impactam a sobrevivência e qualidade de vida das pessoas, a exemplo da contaminação de rios diante do rompimento de barragens em Minas Gerais, ou a exploração de garimpos ilegais na região sudoeste do Pará, que contamina com metais pesados as bacias hidrográficas, ou a retirada da cobertura florestal que impacta nos regimes de chuvas provocando enchentes e inundações ou mesmo secas, que, por óbvio, causam prejuízos e mazelas sociais⁵⁴, como nos casos observados em abril no Rio de Janeiro.

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 67) nos ajudam a não perder de vista que a história é marcada por descasos políticos no tocante ao bem ambiental. Até pouco tempo tido como fonte de consumo inesgotável e à disposição das conveniências humanas. Por isso é fundamental um enquadramento e tratamento normativo contundente, que maximize a proteção do bem respectivo, de forma a dirimir generalizações que prejudiquem a fruição desses direitos, como aqueles que os qualificam como normas constitucionais de cunho eminentemente programático ou de baixa densidade normativa e, por conseguinte, incapazes de fundamentar decisões mais rigorosas, em oposição a atos atentatórios a tais direitos.

Os Autores esclarecem que os direitos sociais e os ambientais possuem cargas normativas e conteúdos axiológicos próximos, o que viabiliza o desenvolvimento teórico – e mesmo jurisprudencial – para o campo dos direitos ecológicos, uma vez que certas construções teóricas, como aquelas presentes na seara dos direitos sociais, encontram-se em estágio muito

⁵⁴ A Organização Mundial de Meteorologia divulgou, no final de março de 2019, relatório sobre eventos climáticos no mundo, com dados de diversas fontes que mostram que, em 2018, cerca de 35 milhões de pessoas foram afetadas por enchentes. Por sua vez, 1.600 morreram devido a ondas de calor e incêndios florestais e mais de 2 milhões ficaram desalojadas por causa de desastres climáticos pelo mundo. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019).

mais avançado, pois sua consagração constitucional, inclusive historicamente, precede em muito a tutela ecológica. Há mecanismos normativos notórios para combater a baixa efetividade das normas que tutelam tais direitos, ou dos casos de omissão ou insuficiência na atuação estatal.

Neste sentido, Sarlet e Fensterseifer (2017) destacam que é comum uma carga normativa prestacional nos direitos sociais e ambientais, muito embora também possam configurar uma carga normativa defensiva em várias situações – como nos direitos liberais. Mas os direitos prestacionais (nesta ótica, os socioambientais) demandam, em grande medida, realizações por meio da promoção de políticas públicas. Neste sentido, não podemos deixar de reportar a que a criação da Floresta Nacional do Jamanxim deu-se em um contexto político-administrativo mais amplo de criação de unidades de conservação, consignadas no Plano Distrito Florestal Sustentável. E este, por sua vez, enquadra-se como parte de um planejamento estratégico macro de desenvolvimento para a região amazônica (Plano Br-163 Sustentável), conforme teremos a oportunidade de explanar no capítulo subsequente.

Sob esse novo panorama, que busca tutelar as várias facetas dessa dignidade, é natural, em geral, no constitucionalismo contemporâneo, que as Constituições sejam bastante extensas, a exemplo da Constituição brasileira. São Constituições detalhistas, com programaticidade e dirigismo (Constituições dirigentes)⁵⁵; ou seja: aquelas que apresentam finalidades, alvos, objetivos a serem conquistados, desenvolvidos principalmente em favor dos direitos sociais e em favor de uma hipotética justiça social.

Por isso a concretização de direitos e garantias fundamentais, inclusive em relação aos valores socioambientais, tem sua operacionalização atrelada, em grande medida ao fato do sistema normativo constitucional contemporâneo se estruturar em princípios e regras. Neste ponto, em especial, daremos a ênfase, ainda que brevemente, a essa sistemática estrutural, pois será âncora para a compreensão do princípio da proibição ao retrocesso ambiental diante da situação fática estudada.

Canotilho (2003), ao tratar do sistema jurídico do Estado de direito democrático português, destacou “um sistema normativo aberto de regras e princípios”, relacionando-o a um sistema dinâmico de normas, aberto, porque tem estrutura dialógica que se traduz na

⁵⁵ A Constituição programática (diretiva ou dirigente) caracteriza-se por conter normas definidoras de tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos. As Constituições dirigentes têm como traço comum a tendência, em maior ou menor medida, a serem uma Constituição total. (NOVELINO, 2009, p. 113).

disponibilidade e capacidade de aprendizagem das normas constitucionais captarem a mudança da realidade e estarem abertas às concepções cambiantes da “verdade” e da “justiça”.

Por isso, o funcionamento do Sistema passa a ser feito por meio da norma que se apresenta num formato imperativo, no sentido de conter um comando que imponha um determinado tipo de conduta a ser observado; ou seja: sua imperatividade significa uma obrigação. A norma jurídica se comporta como gênero, mas sempre se vê acompanhada de suas espécies que são os princípios e regras, que trazem consigo algumas características e certa distinção no que tange à qualidade.

Assim, imperioso realizar a clássica distinção entre as normas regras e normas princípios no ordenamento jurídico. A doutrina tem apresentado diferentes critérios para estabelecer tal distinção, a saber primeiramente o critério da abstração, pois os princípios possuem grau de abstração, maior que as regras, uma vez que admitem uma ampla gama de aplicações. Por outro lado, as regras direcionam-se a situações determinadas. Outro critério de aplicação é o do conflito normativo. Assim, os princípios são considerados “mandamentos de otimização”, que determinam a realização de algo da forma mais ampla possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, admitindo aplicação gradativa. Então, havendo colisão entre princípios, este será resolvido pela ponderação de interesses diante do caso concreto. Já o conflito entre regras será resolvido na dimensão da validade (é válido ou não é válido), observando, neste caso, determinados critérios como hierarquia, especialidade e cronológico.

Nos dizeres Mello (1996), os princípios jurídicos são mandamentos nucleares do sistema, ou seja, são alicerces dele, enquanto disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência. Define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Já Bonavides (2002, p. 246) diz que as Constituições contemporâneas, de fato, passaram a acentuar “a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual se assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais.” Lembremos que as constituições contemporâneas têm em sua gênese a ideia de um compêndio harmônico, coeso e ordenado, trazendo em seu corpo imperativos sinérgicos que objetivam a regulação de um Estado soberano e que possa se autorreger em forma de sistema constitucional, assim garantir direitos fundamentais.

Dessa forma, os princípios se colocam como normas essenciais às estruturas basilares de um sistema, constituindo fundamento indispensável para proporcionar uma interpretação

sistêmica do direito positivo. São normas universais do sistema na medida em que são usadas como um parâmetro capaz de assegurar a colmatação de lacunas jurídicas.

Canotilho (2003) frisa que há princípios explícitos e implícitos, cabendo sublinhar que a distinção entre eles conta com aceitação geral na doutrina. Observa que os princípios explícitos são normas jurídicas obrigatórias, como o princípio da legalidade do crime e da pena (art. 5º, XXXIX da CRFB/88), e integram as fontes do direito porque, adequadamente, aprovados por quem conta com legitimidade para isso (constituente originário). Com relação aos princípios implícitos não pode o resultado ser diferente. Eles também emanam do ordenamento jurídico vigente, possuem validade incontestável, embora exijam muito mais esforço para a concretização do seu conteúdo. O princípio em estudo, conforme trataremos adiante está incluso nesta categoria, muito embora já haja, mais recentemente, previsão em expressa quanto a ele em acordo internacional, no qual o Brasil se fez presente.

Observa ainda Canotilho (2003) que o programa normativo efetivo de um ou de outro dependerá das atividades do legislador, do intérprete ou do juiz, pois os princípios apresentam uma relação de dependência em relação a interpretação desses agentes. Por isso a doutrina corrente é no sentido de que os princípios são mais imprecisos semanticamente, mais incertos do ponto de vista cognitivo, o que exige, sobretudo, uma tarefa mais profunda dos intérpretes em geral para a sua concretização. Esses devem se encarregar da forma (jurídica) e do conteúdo (significado) de cada um desses valores axiológicos.

Assim, em recorte mais específico, Fensterseifer (2019) aduz que os princípios, por exemplo, terão uma relação de fundamentalidade especial na aplicação e desenvolvimento do Direito Ambiental. Em concreto, na condição de parâmetros materiais, eles permitem ao intérprete e ao aplicador do Direito Ambiental (em especial, Juízes e Tribunais) alcançar o verdadeiro sentido do ordenamento jurídico ambiental, inclusive para o efeito de suprir deficiências e lacunas muitas vezes existentes e verificadas diante de novas questões ecológicas que emergem continuamente. Ou ainda, em relação à força e respeito aos princípios jurídicos ambientais, nos casos de conflito entre a proteção ambiental e a proteção e promoção de outros bens jurídicos constitucionalmente menos prioritários, notadamente quando em causa a subsistência de direitos e garantias fundamentais já conquistados no ordenamento, como patrimônio jurídico do cidadão.

Neste último ponto, em especial, podemos indagar se na situação concreta envolvendo a FLONA Jamanxim haveria conflitos coerentes, proporcionais e razoáveis, entre o interesse privado e a proteção ecológica da UC, de forma que possamos afastar a alegação de retrocesso ambiental?

Ainda segundo Fensterseifer (2019) os deveres de proteção do ambiente devem ser conciliados com a necessidade de proteção de outros bens fundamentais e, ao mesmo tempo, devem os objetivos da proteção ambiental ser realizados de modo o mais eficaz possível, justamente tendo em conta a noção retromencionada, de que princípios operam, pelo menos em certo sentido e em boa parte dos casos, como mandados de otimização e que não obedecem à lógica de “tudo ou nada”.

Para o Autor, a partir dos princípios, viabiliza-se também o próprio controle das ações e omissões dos órgãos estatais e até mesmo de atores privados, pois mesmo os atos designados como discricionários da Administração são sempre atos vinculados aos direitos e princípios fundamentais, cabível, portanto, o controle jurisdicional.

Os princípios são muitas vezes essenciais também para permitir uma interpretação sistemática do Direito Ambiental, precisamente em homenagem, também, aos primados da supremacia e da unidade da Constituição e da ordem jurídica (inclusive em vista do necessário diálogo das fontes normativas).

Cumprir destacar que não há um consenso entre os autores sobre a identificação dos princípios do Direito Ambiental. Machado (1993) destaca, por exemplo, os princípios da informação, notificação ambiental, obrigatoriedade da intervenção estatal, prevenção, precaução, educação ambiental, participação, poluidor pagador, responsabilidade da pessoa física ou jurídica, o direito das intergerações e proibição de retrocesso ambiental, escopo do presente trabalho.

Todos estes têm seu arcabouço de validade e possuem certo grau de especialização a depender da matéria, devendo ocorrer uma interpretação sistêmica e contemporânea, de forma que sirvam de filtro às necessidades socioambientais, tuteladas pelo ordenamento jurídico. Nesse campo o próprio Superior Tribunal de Justiça consolidou a seguinte posição:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL. 1. A proteção ao meio ambiente integra, axiologicamente, o ordenamento jurídico brasileiro, e as normas infraconstitucionais devem respeitar a teleologia da Constituição Federal. Dessa forma, o ordenamento jurídico precisa ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, por meio da técnica da interpretação corretiva, conciliando os institutos em busca do interesse público primário. 2. Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) é apenas aparente, pois a primeira estabelece uma proteção mínima e a segunda tutela a proteção específica, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água. 3. A proteção marginal dos cursos de água, em toda a sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento. O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem

jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie. 4. Recurso especial provido. STJ, REsp 1.546.415/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, j. 21.02.2019.

Por fim, interessante evidenciar também a já consolidada interpretação do STF⁵⁶, em deferência aos ensinamentos de Canotilho, no sentido de que os princípios constitucionais não configuram meras recomendações de caráter moral ou ético. Além disso, consubstanciam ainda regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e positivamente vinculantes, sendo sempre dotados de eficácia, cuja materialização, se necessário, pode ser cobrada por via judicial.

Tal observância compete ao Estado-Juiz, ao Estado-Administrador e ao Estado-Legislador, nos limites de sua competência e diante do caso concreto, devendo observar sua aplicação prática; do contrário, caso ignore o cumprimento dessas prescrições normativas poderá incorrer em conduta violadora de um parâmetro legal essencial ao ordenamento jurídico, sobretudo quando se pretende assegurar a fruição de um direito fundamental, com prejuízo ao princípio objeto da nossa pesquisa.

2.2. O princípio da proibição ao retrocesso ambiental na perspectiva dos direitos socioambientais

Esclarecemos que a Constituição de 1988 não trouxe o princípio da proibição do retrocesso ambiental de forma expressa, ou explícita. No entanto, sua construção doutrinária e jurisprudencial vinha alicerçada no próprio texto constitucional de forma implícita e nos acordos e tratados internacionais que o Brasil é signatário, o que não reduzia em nada ou diminuía a sua eficácia normativa.

No entanto, em 2018, por conta da 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizou-se o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe ("Acordo de Escazú"). O objetivo do Acordo era apoiar a aplicação do Princípio 10⁵⁷ da Declaração sobre Meio Ambiente e

⁵⁶ RE 579951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.8.2008

⁵⁷ “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.” (ARTIGO 19 BRASIL, 2014).

Desenvolvimento na América Latina e no Caribe, assinada na Conferência Rio-92 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Desta feita, o princípio da progressividade, aplicado ao regime jurídico de proteção ecológica, foi consagrado expressamente, juntamente com o princípio da proibição de retrocesso ecológico, no art. 3, alínea c, do referido Pacto, o qual estabelece:

Artigo 3 – Princípios – Na implementação do presente Acordo, cada parte será guiada pelos seguintes princípios: (...) c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade (...).

Registre que o tema já havia sido retomado na Conferência Rio+20, para estabelecer padrão mínimo de aplicação ao Princípio 10 na região latino-americana e caribenha. Em 2012, iniciou-se o processo de negociação do Acordo Regional, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas, no qual participaram 24 países.

A sistemática dessas discussões compreendeu um total de nove rodadas, em diferentes países, uma das quais foi realizada em Brasília, em março de 2017. A negociação desse Instrumento foi concluída em 3 de março de 2018, em São José, Costa Rica.

Observa-se que o Brasil participou ativamente dos trabalhos que concluíram o referido Acordo de Escazú e manteve amplo exercício de consultas com representantes de governo, da sociedade e da academia, para a construção das posições nacionais. A assinatura brasileira reafirmou, então, o compromisso histórico do País com o multilateralismo e o desenvolvimento sustentável. A entrada em vigor, segundo informações extraídas do site do Itamaraty, demanda, ainda, processo interno de tramitação⁵⁸.

Importante observar que os tratados internacionais em matéria ambiental gozam de status de supralegalidade, conforme decisão recente do STF na ADI 4.066, julgada pela ministra Rosa Weber. A ADI discutia a questão do amianto e tomou como parâmetro a Convenção da Basileia de 1979, que trata do movimento transfronteiriço de substâncias perigosas. No julgado a norma recebeu status de supralegalidade, pois se considerou que o documento traz normas internacionais que veiculam regimes protetivos de direitos humanos.

Posto isso, destacamos que a nomenclatura “proibição do retrocesso” é bem variável no sistema jurídico brasileiro, podendo ser encontrada na doutrina e jurisprudência com denominações diferentes, a saber: “proibição de retrocesso”, “vedação de retrocesso”, “cláusula

⁷⁴ A entrada em vigor ocorrerá no nonagésimo dia, contando a partir da data em que tiver sido depositado o décimo primeiro instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

de vedação de retrocesso” e expressões similares, sendo relacionadas em discussões inerentes aos direitos fundamentais.

A construção deste princípio, como destaca Cogoy (2017), surge com a teoria da irreversibilidade dos direitos sociais, sendo arguida pela primeira vez na Alemanha, dada a ausência de previsão dos direitos sociais na sua Constituição. O Autor destaca que em Portugal o princípio da vedação do retrocesso foi introduzido pelos professores José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, ainda que implícito na Constituição portuguesa. A ideia é de que, uma vez concretizado um direito social, previsto constitucionalmente, o Estado estaria proibido de suprimi-lo.

Vejamos primeiramente o que se entende por proibição de retrocesso em diferentes acepções. Para tal, ressalta-se as observações feitas por Mendonça (2014, p. 218), que identificou três diferentes ideias a respeito e que nos ajudarão a compreender melhor o princípio tratado sob a ótica deste estudo, excluindo, assim, eventuais interpretações com as quais não nos filiamos.

A primeira, de forma rasa e equivocada, atribui “retrocesso” nos casos em que são contrários à opinião de seu emissor diante da conveniência e oportunidade de determinada lei; ou seja, seria algo como invocar a inconstitucionalidade de leis por discordância. Tal acepção, por óbvio, exorbita o plano do direito e da moral, ao nosso ver. Já a segunda visão, apontada pelo Autor como “vedação genérica” do retrocesso, ocorreria em situações onde determinada norma constitucional, ao ser regulamentada pela legislação infraconstitucional que lhe confere sentido e densidade de conteúdo, não poderia no futuro ser revogada, pois seria um “retrocesso”.

Neste segundo caso, o máximo que poderia ocorrer seria a substituição da norma por outra de igual envergadura, mantendo a plena eficácia conquistada. A terceira hipótese diz respeito exclusivamente aos direitos sociais fundamentais e que se identificou como “vedação específica” dos direitos fundamentais, sendo esta inclusive a mais referenciada pela doutrina. Significa dizer que, ao ser atingindo determinado grau de realização dos direitos sociais fundamentais, por meio da legislação infraconstitucional, não se poderia retroceder (no sentido de minorar o nível de sua garantia), muito embora possa ser regulado de forma diferente.

Essa última acepção coaduna-se com a defesa deste trabalho, mas com a ressalva de que alterações legislativas em direitos constitucionais socioambientais, já implementados, devem ser interpretadas restritivamente, com muita cautela, pois veremos, à luz do caso concreto da Flona Jamanxim, que invocar a discricionariedade administrativa ou a competência legislativa para afetar parâmetro ambiental normativo constituído, requer um arcabouço argumentativo

bem desenvolvido e comprovado, haja vista a inserção da regra em um contexto de políticas públicas dependentes de sua força normativa e que devem deferência ao processo de participação social. Do contrário não seria legítimo e nem legal a iniciativa, afinal, o regramento do que denominaremos de bloco de constitucionalidade (âmbito interno e internacional), deve ser enfrentado pelas maiorias ocasionais do Congresso Nacional, com a responsabilidade e lisura inerentes à necessidade de proteção do sistema republicano, sob pena de intervenção judicial.

Nesta diapasão, Molinaro (2012), sobre o enquadramento da proibição do retrocesso enquanto princípio, destaca a presença de dois consectários lógicos: um de conteúdo positivo e outro negativo. O conteúdo positivo reside no dever de o legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente, e de acordo com as condições fáticas e jurídicas (incluindo as orçamentárias), o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais. Não se trata de mera manutenção do *status quo*, mas de imposição da obrigação de avanço social. Já o segundo, negativo, subjacente, refere-se à imposição ao legislador de que, ao elaborar os atos normativos, deve respeitar a não-supressão ou a não-redução, pelo menos de modo desproporcional ou irrazoável, do grau de densidade normativa alcançados pelos direitos fundamentais sociais por meio da legislação infraconstitucional; isto é: por meio da legislação concretizadora dos direitos fundamentais sociais, insertos na Constituição.

Mas passemos a percorrer as nuances deste princípio sob a ótica dos ensinamentos de Canotilho, afinal é o responsável por introduzir os contornos da proibição do retrocesso no Brasil. Fileti (2008), citando o doutrinador português, destaca que as normas constitucionais, definidoras de direitos sociais, como normas de eficácia limitada e ligadas ao princípio programático, possuem caráter vinculativo e imperativo e, por isso, demandam a intervenção legislativa infraconstitucional para a sua concretização. Naturalmente, caberá aos órgãos estatais observá-las, mas sem retroceder na concretização de direitos já consolidados. Desta feita, há um reconhecimento indireto de Canotilho quanto à existência do princípio da proibição de retrocesso social. Cezar (2011), em referência também à Canotilho (2005), traz posicionamento mais recente ao aduzir de forma expressa o princípio da seguinte forma:

Neste sentido se fala também de cláusulas de proibição de evolução reaccionária ou de retrocesso social (ex. Consagradas legalmente as prestações de assistência social, o legislador não pode eliminá-las posteriormente sem alternativas ou compensações; reconhecido, através de lei, o subsídio de desemprego como dimensão do direito ao trabalho, não pode o legislador extinguir este direito, violando o núcleo essencial do direito social constitucionalmente protegido). (CEZAR, 2011, APUD CANOTILHO, 2006, p. 177).

Fileti (2008) ressalta a existência do princípio no sistema jurídico-constitucional, com notoriedade, mencionando autores como Lenio Luiz Streck, Luís Roberto Barroso, Hermam Benjamim, Ana Paula de Barcellos, Luiz Edson Fachin, Juarez Freitas, Suzana de Toledo Barros, Patrícia do Couto Villela Abbud Martins e José Vicente dos Santos Mendonça, destacando-se as contribuições de Ingo Wolfgang Sarlet e Felipe Derbli.

Benjamim (2012), na mesma linha de raciocínio de Canotilho, defende que o pressuposto da proibição de retrocesso encontra-se nos mandamentos constitucionais e por isso traz como imperativo sua observância pelas normas infraconstitucionais. Assim, se inobservado pode-se “exigir do Judiciário a invalidade da revogação de normas”, aquelas que retrocederam em direitos conquistados. Afinal, quando tal revogação ocorre desacompanhada “de uma política substitutiva ou equivalente”, isto é, deixando “um vazio em seu lugar”, o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente. Reforçamos ainda que tal revogação deve ocorrer quando tal alteração é pontual, tendenciosa a beneficiar um determinado grupo e carente de participação social. Por óbvio, o retrocesso deve ser analisado em um contexto macroscópico de proteção de direitos.

O Autor também observa que não se trata de buscar conferir caráter absoluto ao princípio da proibição de retrocesso. Careceria de bom senso admitir tanto a liberdade irrestrita do legislador, como, no âmbito de sua autonomia legislativa, vedar-lhe inteiramente a revisibilidade das leis que elabora e edita. Nos dizeres de Benjamim “o princípio da proibição de retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários a sua atuação.”

No tocante ao Brasil, Gogoy (2017) reforça que a doutrina passou a usar o aludido princípio no final dos anos 1990. Destaca que, diferentemente de Portugal, onde a não regressividade social vem sendo debatida há quase 30 anos, as primeiras decisões que fazem referência a este princípio são relativamente recentes.

Nessa esteira, Gogoy (2017) faz referência a primeira decisão do Supremo Tribunal Federal em relação à não regressividade em 2003, por meio da ADI 1.946, cujo relator foi o Ministro Sidney Sanches. À época, bem destaca o Autor, falava-se em retrocesso “histórico” e não em “proibição do retrocesso social”. ADI tratou da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998, que previa uma limitação no valor da prestação previdenciária, paga a título de auxílio-maternidade. Explica Gogoy que naquele período o art. 7º, XVIII da CRFB, garantia licença-gestante por prazo de 120 dias, sem prejuízo do salário; no entanto, o pagamento do salário, posteriormente, foi atribuído à Previdência Social por meio de lei ordinária. A proposta da Emenda Constitucional era a de limitar o valor

do salário pago em até R\$ 1.200,00. Entendeu na época o STF que tal medida seria inconstitucional, por ferir garantia constitucional anteriormente dada às mulheres além de agravar a discriminação entre os sexos, vedada no art. 7º, inciso XXX da CF. A decisão foi fundamentada, portanto, em uma interpretação conforme a Constituição.

Em tempos mais recentes, Mendonça (2014) fez um interessante levantamento jurisprudencial sobre a aplicação do princípio da proibição do retrocesso social no âmbito do STF e do STJ e nos tribunais mais importantes do País. Daremos destaque apenas a alguns desses julgados destacados pelo Autor:

Na MC na ADPF 47 o Supremo reconheceu junto à situação carcerária brasileira, com atenção ao voto do ministro Celso de Mello que fez referências breves ao princípio, como, por exemplo, na página 19, em que ele afirma que a interpretação do argumento da "reserva do possível" deve ser restritiva, sob pena de se ferir, dentre outros, a proibição do retrocesso social. E, logo depois, na página 22, quando cita Daniel Sarmiento, o qual observa que algumas categorias vêm orientando o debate sobre a judicialização dos direitos sociais, como a da proibição do retrocesso. (MENDONÇA, 2014, p. 7).

O recurso extraordinário com agravo n. 709212 é interessante pela discussão que suscitou. Tratou-se, nele, da alteração do prazo prescricional para cobrança dos valores não depositados no FGTS, de trinta para cinco anos. O prazo prescricional acabou reduzido. A ministra Rosa Weber entendia que a redução implicava retrocesso inconstitucional. Não foi esse o entendimento de Luís Fux, que, no ponto, entendeu que cumpria verificar para que servia o FGTS; ele servia, continuava, como uma compensação à antiga estabilidade celetista. Ora, em regra, o demitido levanta o valor depositado no FGTS e vai procurar outro emprego. Só caberia falar de retrocesso caso o demitido fosse viver trinta anos do valor do FGTS, coisa que, na prática, jamais ocorreria. Fux afirma: só caberia falar em vedação ao retrocesso quando inexistissem mecanismos de compensação, os quais, atualmente, existiriam (ex. seguro desemprego). Não haveria qualquer retrocesso. (MENDONÇA, 2014, p. 8).

ADI (ADI 4543), contra lei que obrigava a impressão do voto, há utilização curiosa do argumento. A ministra Carmen Lúcia, relatora, observa que, para ela, há vulneração ao que chama de "princípio do retrocesso político", aplicável tanto na seara dos direitos sociais quanto no dos eleitorais. Na opinião da ministra, as urnas eletrônicas seriam conquista histórica, que acrescentaria aos direitos de cidadania do Brasil. O voto impresso implicaria retrocesso inconstitucional. (MENDONÇA, 2014, p. 9).

No voto vencido do ministro Sepúlveda Pertence na ADI 2.065. O art. 17 da MP 1.911/99 revogava alguns artigos da lei n. 8.212/91 e 8.213/91, o que implicaria, concretamente, a revogação do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. A ação não foi conhecida (considerou-se caso de ofensa reflexa), mas, dos quatro ministros que a admitiam, Sepúlveda Pertence fazia-o pois "*a norma impugnada é objeto idôneo para o controle abstrato de constitucionalidade pelo STF, porquanto, uma vez existente a regulamentação de um dispositivo da CF, não pode haver retroação ao vazio legislativo anterior.*" Ou seja: o ministro Sepúlveda Pertence acenava, àquela época, na decisão que foi, salvo melhor juízo, a primeira menção ao tema no Supremo, com a vedação do retrocesso de eficácia jurídica das normas constitucionais. (MENDONÇA, 2014, p. 10).

Mendonça (2014), em conclusão aos seus estudos, observou que, de fato, o princípio está consolidado na pauta do Supremo, que acabou utilizando-o como um argumento jurídico recorrente, havendo ainda uma certa expansão da sua circunscrição material, como a incidência sobre direitos políticos, processo penal etc. A título de curiosidade, mencionaremos também as conclusões quanto ao STJ, feitas pelo Autor, no qual se verificou a menção à proibição do retrocesso social em 14 aparições em acórdãos, 298 referências em decisões monocráticas, e uma menção no informativo de sua jurisprudência.

Os temas, segundo o Autor, foram os mais variados possíveis, com especial destaque para as decisões monocráticas sobre o valor da indenização do seguro DPVAT, em que as partes alegavam que a redução do valor da indenização, por MP, seria ilegal (tema que, como se viu, restou decidido nas ADIs 4627 e 4350). Crítica, por fim, o Autor, tal diversidade de temas que variou de leitos em hospitais a vagas em creches ou desconto de mensalidades em escolas privadas por matrícula de segundo filho.

Cabe ainda ressaltar, por fim, outra importante aferição no tocante à proibição de retrocesso. Trata-se da guarida protetiva dos direitos sociais na esfera dos compromissos internacionais, com destaque ao PIDESC, conhecido como Protocolo de San Salvador, o qual impôs aos Estados pactuantes a implementação progressiva dos direitos sociais nele previsto, havendo, assim, menção à proibição de retrocesso. O art. 2, § 1º, do Pacto preceitua o seguinte:

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, *progressivamente*, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Interessante enfatizar, segundo Lazari e Garcia (2015, p. 237), que previsões expressas sobre o meio ambiente equilibrado como direito humano fundamental estão previstas no § 2º, ⁵⁹ do art. 1º do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) e art. 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC)⁶⁰. Neste último, especificamente, destaca-se o reconhecimento de que “toda pessoa tem direito a viver em um meio ambiente sadio a

⁵⁹ O PIDCP foi assinado em 1966 com entrada em vigor em 1976 e regulamentado no Brasil no Decreto nº 592/1992. Segundo a PARTE I, Artigo 1. (...) 2. Para atingirem os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que derivam da cooperação econômica internacional baseada no princípio de benefício recíproco, assim como do direito internacional. Em caso algum poderá privar-se um povo dos seus próprios meios de subsistência.

⁶⁰ Tratado multilateral, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de janeiro de 1976. No Brasil foi regulamentado pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.

contar com os serviços públicos básicos” (art. 11.1), bem como “os Estados-Partes promoverão a proteção e melhoramento do meio ambiente” (art. 11.2).

Os referidos Autores destacam que o Protocolo de San Salvador é um dos principais instrumentos de implementação de direitos sociais no Sistema Interamericano e, por isso, dá atenção especial à definição de indicadores para a medição dos níveis de satisfação das categorias e dos princípios transversais, incorporados a eles.

É nesse contexto que o padrão de produção e acesso à informação ocupa um lugar central. Observa-se, assim, um fortalecimento crescente em garantir tal direito, a exemplo do que se tem no Acordo de Escazú, pois é forma de permitir ao cidadão, informado qualificadamente, acompanhar e participar da política pública em todo o seu ciclo (montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política).

O artigo 19 do PDESC prevê a necessidade de medidas específicas para assegurar o cumprimento de direitos nele resguardados, a partir de indicadores relativos à medição do cumprimento das obrigações, previstos no próprio instrumento e que foram aprovadas como forma de avaliar o grau de efetivação de um primeiro conjunto de direitos (direito à saúde, à previdência social e à educação).

Observa-se também que o art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, complementado pelo art. 1º do Protocolo de San Salvador, prevê o “desenvolvimento progressivo” dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Piovesan (2006), destaca que da obrigação de progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, decorre a chamada “cláusula de proibição do retrocesso social”, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem na implementação de tais direitos, muito embora deva se observar o máximo de recursos disponíveis em cada Estado para cumprir com tal objetivo. Fensterseifer (2019) ressalta que a referida cláusula de progressividade dos direitos tem sua contrapartida relacionada com à proibição de retrocesso. Poderíamos dizer que que são “faces da mesma moeda”.

Essa noção, coaduna-se com a necessidade de implementação de políticas públicas eficazes para garantir concretude aos direitos humanos fundamentais, em especial aos sociais, mormente aos de caráter prestacionais, e aqui defendemos os socioambientais. Passaremos a discorrer, então, sobre os ensinamentos de Courtis (2006), quanto à proibição da regressividade, nos termos do Procolo de San Salvador, posto que o documento previu critérios para sua interpretação e aplicação, local e internacional.

O Autor, primeiramente, aduz duas possíveis distinções sobre a noção de regressividade; ou seja, dois campos de aplicação possíveis, oriundos da noção de regressão geral.

Seria possível aplicar a noção de regressividade aos resultados de uma política pública (regressividade dos resultados). Para o Autor, a política de desenvolvimento público, motivada pelo Estado, terá caráter regressivo quando seus resultados pragmaticamente piorarem em relação às iniciativas anteriores, que poderão servir de parâmetro. Orienta que a aplicação da noção de regressividade requer, portanto, indicadores ou referências empíricos. A noção de regressão pode ser aplicada a cada indicador usado em particular, ou à avaliação conjunta de vários indicadores, que permitem uma consideração geral dos resultados de uma política pública. Tal perspectiva, inclusive, amolda-se aos parâmetros de gerenciamentos de projetos do PMBOK⁶¹, com recomendações fortemente aceitas no mundo, nas esferas públicas e privadas.

Um breve parênteses para destacar que tal prática de gerenciamento de projetos subdividem-se, em linhas gerais, em várias ações que deverão ser gerenciadas concatenadamente a fim de que haja o melhor resultado possível para a sociedade. Muitas vezes compõem portfólios de projetos que, por força de lei, a depender do volume de recursos envolvidos (ultrapassar um exercício financeiro), devem constar no Plano Plurianual⁶² (representa o planejamento de médio prazo). Logo, por se tratar de iniciativas de interesse público devem gozar de máxima transparência e publicidade, salvo casos excepcionais, o que já não incidiriam sobre a temática de políticas públicas.

Essa compreensão torna-se mais factível na seara ambiental quando o próprio STF enfatiza, no interior teor do acórdão da ADC 42/DF (discutia a constitucionalidade do Código Florestal de 2012), que a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, disciplinou o princípio do desenvolvimento sustentável, consubstanciado na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais. Deixando claro, portanto, a interdependência entre esses fatores. Todavia, uma melhor análise sobre as bases do desenvolvimento sustentável – o tripé economia, sociedade e ecologia – será feita em seção específica deste estudo.

⁶¹ Project Management Body of Knowledge (ou guia para o conjunto de conhecimentos de gerenciamento de projetos) pode ser considerada como um divisor de águas na história da gestão de projetos. Mais conhecida como PMBOK, é de autoria do Project Management Institute (PMI) ou, mais precisamente, do PMI Standards Committee, o comitê de padronização do PMI. Tem-se por objetivo abranger os principais aspectos contidos no gerenciamento de um projeto, que não deve ser confundido com metodologia. O PMBOK consiste, na verdade, em uma padronização que identifica e conceitua processos, áreas de conhecimento, ferramentas e técnicas (NETPROJECT, 2009?).

⁶² “O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei. Nele, são identificadas as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte. O projeto do PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Sua vigência vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem do PPA de um governo para outro visa promover a continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

No julgado, ressaltou-se que essa concepção demandou dos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades ambientais, bem como ao cálculo de níveis ótimos de poluição. Tais instrumentos representariam o atendimento à perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras.

A Corte também cita a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012, como relevante para lançar luzes à ideia de governança ambiental global.

Ora, exige-se sincronia na propositura de instrumentos macros operacionalizadores da proteção ambiental, a exemplo das unidades de conservação, enquanto categoria de espaços territoriais especialmente protegidos, de forma que contribuam com o desenvolvimento sustentável. No entanto, o que se observa é um verdadeiro desmonte dessas iniciativas, conforme será mais bem exemplificado com a UC da Flona Jamanxim.

Seguindo a compreensão de Courtis (2006), a outra acepção, também defendida no sentido de não regressividade, aplica-se às normas legais, isto é: refere-se à extensão dos direitos concedidos por uma norma (regressividade normativa). Nesse sentido, não empírico, mas normativo, para determinar quando uma norma é regressiva, torna-se necessário compará-la com o padrão que modificou ou substituiu, bem como avaliar se o padrão posterior suprime, limita ou restringe os direitos ou benefícios concedidos nas previsões anteriores.

Courtis (2006), destaca que ambos os sentidos da noção de regressividade podem ser destacados da noção de "progressividade", adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, órgão que, em 7 de junho de 2005, aprovou as "Regras para a preparação de relatórios periódicos programados" no Artigo 19 do Protocolo de San Salvador, a fim de que os relatórios nacionais, informados pelos Estados, respondessem acerca das medidas progressivas, adotadas "para garantir o devido respeito aos direitos consagrados no mesmo protocolo".

O Autor destaca, entre essas Regras, o artigo 5.1. que traz em seu bojo o seguinte dispositivo "(...) princípio da progressividade, deve ser entendido como o critério de progressos graduais no estabelecimento das condições necessárias a garantir o exercício de um direito econômico, social ou cultural". Na mesma perspectiva, o artigo 5.2 prevê o uso de "indicadores de progresso", cuja justificativa é a seguinte:

Um sistema de indicadores de progresso permite estabelecer, com um grau razoável de objetividade, as distâncias entre a situação na realidade e o padrão ou meta desejada. Progresso nos direitos econômicos, sociais e culturais pode ser medido considerando que o Protocolo de San Salvador expressa um parâmetro contra o qual se pode comparar, por um lado, recepção constitucional, desenvolvimento e práticas legais e institucionais do governo dos estados; e, por outro lado, o nível de satisfação das aspirações dos vários setores da sociedade expressas, entre outros, através de partidos políticos e organizações da sociedade civil. (CONSELHO PERMANENTE DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2005).

Entretanto, e em teor crítico, Courtis (2006) faz a ressalva de que, apesar de tais indicadores poderem apontar níveis de satisfação dos anseios de vários setores da sociedade no tocante à execução de políticas públicas ou à qualidade dos serviços, prestados em áreas como saúde, educação, moradia, transporte entre outros, a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ao tratar da elaboração destes "indicadores de progresso", levantou um ponto problemático na nota explicativa do artigo 7, qual seja o seguinte:

Nota: AG/RES. 2030 (XXXIV-O/04). Recordar-se que não se trata da construção de índices, no sentido de medidas algébricas que comparem os diversos países em suas realizações. Pelo contrário, o sistema de indicadores de progresso estuda processos e permite ler os diversos campos de direitos em termos de avanços alcançados, possibilitando antever tendências, condições favoráveis, obstáculos recorrentes – entre outros – e, assim, recomendar medidas concretas. Inicialmente, trabalha-se com uma matriz simples e comum para todos os direitos protegidos que permita estabelecer uma base a partir da qual se avance em profundidade e detalhe (CONSELHO PERMANENTE DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2005).

Para o Autor, a questão problema está na dificuldade de desenvolver "indicadores de progresso" em termos de direitos econômicos, sociais e culturais, sem qualquer índice que consista em medidas algébricas, pois estes podem quantificar de forma mais precisa o nível de concretude de cada agrupamento de direito protegido a ser informado no relatório.

Courtis destaca que conhecer o grau de progresso dos direitos sociais, e aqui reafirmamos os ambientais, em um determinado país é de fundamental importância para ter condições de calcular qual a situação inicial que ele se encontra e o estado de satisfação de um direito. Exemplifica a situação da seguinte maneira: “quantas pessoas têm acesso aos serviços de saúde, quantas pessoas morrem de doenças evitáveis, quantas pessoas estão subnutridas e não têm acesso para planos de alimentação, quantas pessoas estão desempregadas, quanto é gasto em política social, etc”. Ressalta que se trata de parâmetros que poderão ser comparados com os resultados subsequentes das políticas públicas em cada um desses campos, em períodos determinados e relevantes. Sem esses índices mensuráveis matematicamente, há pouco a se discutir em termos de resultados de políticas públicas, voltadas à satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Nosso objetivo, todavia, consiste em demonstrar a plausibilidade técnica da invocação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental, embora existam críticas quanto à sua efetividade em relação à garantia de direitos fundamentais ou generalização sem fundamentação sólida nestes direitos. Assim, buscamos delimitar com maior clareza os aspectos conceituais relacionados ao uso do princípio, trazendo-os para a seara do direito ambiental e demonstrando como tem sido seu uso pela doutrina e jurisprudência.

Vimos, até o momento, a construção do princípio da proibição ao retrocesso sob a sistemática dos direitos sociais. Mas, como já vimos no subtópico anterior e reforçamos aqui, os direitos humanos não devem ser tratado de forma dissociada dos ambientais, ou ainda de forma isolada, remetendo, por exemplo, à ideia de geração de direitos (primeira geração, civis e políticos; segunda, econômicos, sociais e culturais; e terceira, coletivos ou difusos).

Neste sentido, Fensterseifer (2019) informa que, mais recentemente, a Opinião Consultiva⁶³ n. 23 de 2017 (OC-23/17), da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), destacou, pela primeira vez, o desenvolvimento do conceito em análise mais detida do direito ao meio ambiente saudável/equilibrado à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), especificamente no art.26, combinado com o que prevê o art.11 do Protocolo de São Salvador, inserido este no tema de direitos econômicos, sociais e culturais.

Na ocasião, a Corte IDH frisou que existe uma interdependência, relação intrínseca e necessária e indissociável, entre a ideia de direitos humanos, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Na visão da Corte, para que os primeiros sejam satisfeitos plenamente, ou seja, para que sejam realizados, devem ser observados e levados a sério como pressupostos necessários (e também como condições concomitantes) à tutela e respeito aos últimos.

Fensterseifer (2019) destaca, ainda, que não por acaso, a Organização Mundial de Saúde (OMS) estabelece como parâmetro para determinar uma vida saudável “um completo bem-estar físico, mental e social”, o que coloca indiretamente a qualidade ambiental como critério fundamental. O Autor cita a Lei 8.080/90 (Lei do Sistema Único de Saúde – SUS) e incorpora o referido conceito no ordenamento jurídico brasileiro (art. 3º, parágrafo único)⁶⁴, bem como registra o meio ambiente como fator determinante e condicionante à saúde (art. 3º, caput).

⁶³ Opiniões Consultivas (OC's) são expedientes e mecanismos dos quais a Corte IDH, quando instada, se vale para desentranhar o sentido e alcance (real ou possível) do artigo ou artigos da CADH, relacionados a determinado caso concreto. Dessa maneira, as OC's se prestam a esclarecer o sentido e aplicação da norma, consolidando entendimento da Corte Interamericana e fixando um *stare decisis* interamericano. (NIDH, 2018).

⁶⁴ Art. 3º “Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o

Voltando ao princípio em estudo, Molinaro (2012, p. 112-113) ressalta que este, independentemente da nomenclatura, é dos mais relevantes no tocante à seara do direito ambiental, posto que se subsume no entrelaçamento dos princípios matrizes da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, sendo essencial na atribuição de responsabilidade ambiental, informada pela fraternidade que deve estar presente em todas as relações com o ambiente.

O Autor traz ainda interessantes exemplos no direito comparado, onde o princípio é referenciado na perspectiva ambiental, como a Bélgica, onde o valor aparece com a denominação de “vedação da retrogradação”⁶⁵ e está incorporado ao artigo 1.2.1, § 2º e 3º do Decreto do Parlamento Flamengo (05/04/1995). Já na Holanda o princípio mencionado tem previsão no Plano Nacional de Política Ambiental Holandês, nas suas duas mais importantes regulações, o *Soil Protection Act (Wet bodembescherming – bb)* e o *Environmental Protection Act (Wet milieubeheer – Wm)*. Na primeira, conduz regras gerais para evitar a contaminação do solo; já a segunda, estabelece que as empresas, na utilização dos solos, devam indicar previamente as medidas a serem tomadas para proteger o ambiente, cabendo-lhes a responsabilidade para devolver a terra ao seu estado original. Na Alemanha também há disposições ao princípio como “*Bestandsgaranti*”, “*Bestandschutz*” ou “*Ruckschrittsverbot*” e dá-se foco a questões de planificação territorial, transportes, lei de emissões e de energia nuclear e na proteção dos animais. Por fim, na França, tem-se a expressão muito conhecida no Brasil “*effect cliquet*” (conhecido como efeito cliquet) e do *cliquet non-retour*, e refere-se à proteção da garantia de interdição da degradação, voltando-se mais especialmente as restrições aos direitos fundamentais.

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 301) aduzem que a proibição de retrocesso socioambiental, da mesma forma como se dá com a proibição de retrocesso social, está adstrita ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos (princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada). O valor guardaria ligação também com os limites materiais à reforma constitucional, considerando que tais institutos objetivam também a salvaguarda de direitos e

trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.” “Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.”

⁶⁵ Em inglês ‘*standstill principle*’, podendo ser traduzido por princípio do *status quo* ou da paralização (ou suspensão, imobilização), a significar a obrigação de não interdição ambiental para assegurar um mínimo necessário à manutenção da qualidade presente no ambiente.

bens de matriz constitucional, em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que possam, de algum modo, afetar situações jurídicas consolidadas.

Neste sentido, os Autores informam sobre a necessidade de se buscar a estabilidade institucional e jurídica no plano dos direitos fundamentais, do contrário a dignidade humana não estaria sequer minimamente protegida, diante de um contexto político e econômico em que se exponha tal nível de instabilidade, de forma que não se possa mais confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito).

Por ora, o que dizer do cenário de instabilidade jurídica e administrativa que o Brasil vivencia hoje? Nos parece que discussões que busquem aprimorar a eficácia do referido princípio, como as que serão tratadas sucintamente no capítulo subsequente, são de extrema relevância no cenário de crise socioambiental do nosso País. Como dito, o Brasil infelizmente tem experiências assoladoras de tragédias ambientais, que envolvem as mais diversas facetas da tutela ambiental, por conseguinte, da dignidade humana, e sob diferentes espectros dos interesses difusos e coletivos, como é o caso do rompimento das barragens de Brumadinho (25 de janeiro de 2019), Mariana (05 de novembro de 2015), as queimadas na Amazônia em agosto deste ano, que ganharam notoriedade e preocupação global e, mais recentemente, o vazamento de óleo no nordeste, que fez o Governado do Estado da Bahia decretar estado de emergência, dada a magnitude do dano ambiental pelo litoral da região.

Ainda sob a perspectiva ambiental, Thomé (2014, p. 88) aduz que a proibição do retrocesso tem por objetivo preservar o bloco normativo já consolidado no ordenamento jurídico, sobretudo naquilo em que pretende assegurar: a fruição dos direitos fundamentais, impedindo ou garantido o controle de atos que possam provocar a sua supressão ou restrição dos níveis de efetividade vigentes desses direitos. Desta maneira, acaba-se por direcionar e limitar nitidamente os atos do Poder público, evitando a redução dos níveis de proteção ambiental já consolidados no ordenamento jurídico.

Benjamim (2014, p. 65), ressalta que o texto constitucional, em relação à proteção do meio ambiente, organizou-se em torno de bens revelados e fixados como “núcleos jurídicos duros” (“centro primordial”, “ponto essencial”, ou “zona de vedação reducionista”), que não comportariam possibilidade de rejeição ou infringência por parte do legislador, administrador ou juiz, pois são autênticos “imperativos jurídico-ambientais mínimos”. Nesta categoria, encontram-se os deveres de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “proteger a fauna e a flora”, e impedir “práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provoquem a extinção de espécies” (art. 225, § 1., I, II e VII).

Para o Autor a força normativa e eficácia imediata do princípio da proibição de retrocesso social está assentada, enquanto princípio geral do Direito Ambiental. Observa-se que a proibição de retrocesso não surge como realidade tópica, resultado de referência em dispositivo específico e isolado; diferentemente, deparamo-nos com um “princípio sistêmico”, que se funda e decorre da leitura conjunta e do diálogo das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico normativo do direito ambiental no Brasil. Ademais, por ser princípio geral, com bases e conteúdo ecológicos, a proibição de retrocesso está claramente afirmada na Constituição e nas leis ambientais brasileiras. Por isso, a olhos vistos, tanto a legislação ambiental como a jurisprudência optaram por esse “caminhar somente para a frente”.

Vejamos como ocorre a aplicação prática deste princípio do direito ambiental no âmbito dos Tribunais Superiores, a partir de exemplificação de um breve recorte de ementa jurisprudencial:

PROCESSUAL CIVIL. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DE MARICÁ. LEI 9.985/2000. PRINCÍPIOS DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO E DA INALTERABILIDADE ADMINISTRATIVA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. AFRONTA À COISA JULGADA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública proposta por Associação com o propósito de garantir a Área de Proteção Ambiental - APA de Maricá, espaço territorial em que se encontram rica biodiversidade, do pouco que ainda resta da Mata Atlântica, paisagens paradisíacas de dunas, vegetação de restinga e sistema lagunar, além de sítios arqueológicos e sambaquis. Ao que consta, norma posterior (Decreto Estadual 41.048/2007) à que criou a Unidade de Conservação (Decreto Estadual 7.230/1984) teria - a pretexto de instituir, à luz da Lei Federal 9.985/2000, seu Plano de Manejo - reduzido, por via transversa, o grau de salvaguarda dos patrimônios ambiental, histórico e cultural da região. A rigor, o que essencialmente se discute na lide, em tese, é a questão de haver ou não o Estado do Rio de Janeiro afrontado o princípio da proibição de retrocesso ambiental e o princípio da inalterabilidade administrativa das Unidades de Conservação, este último estampado no art. 225, § 1º, III, in fine, da Constituição de 1988, pois a) teria enfraquecido, por meio de exigências menos restritivas, os mecanismos de controle de atividades e empreendimentos econômicos que pretendam instalar-se na área e possam comprometer o espaço territorial e seus componentes especialmente protegidos e, b) ao assim proceder, não o fez por lei em sentido formal, como constitucionalmente exigido, e sim por decreto. 2. Hipótese em que o Tribunal local consignou: "esta Câmara não só proferiu Acórdão que encerra contradição substancial com o que já havia sido por ela julgado em momento anterior, como implica em indevida desconstituição da coisa julgada" (fl. 539, e-STJ). 3. A parte recorrente sustenta que o art. 535, I, do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assevera apenas ter oposto Embargos de Declaração no Tribunal a quo, sem indicar os pontos do acórdão em que teriam ocorrido as alegadas contradições. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 284/STF. 4. Ademais, não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. 5. No tocante à suposta ofensa à coisa julgada, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, é necessário exceder as razões nele colacionadas, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos,

vedada em Recurso Especial, conforme Súmula 7/STJ. 6. Recurso Especial de que não se conhece. (STJ - REsp: 1662799 RJ 2016/0023850-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 25/04/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/05/2017)

Tal julgado apenas exemplifica o cenário já consolidado do princípio da proibição do retrocesso ambiental no Brasil, em que pese seja um princípio ainda recentemente e que, por certo, tem desafios a vencer, como a sua aplicabilidade robustecida no tocante às políticas públicas.

O STJ, assim como a própria Corte Suprema do País, STF, dispõem de vários julgados enfáticos na defesa do aludido princípio quando em conflito com outros direitos. Na discussão sobre a constitucionalidade do Novo Código Florestal de 2012, embora não se tenha aplicado o referido princípio no caso concreto, o STF reconheceu que, tratando-se de princípio constitucional implícito, assim como o princípio da proibição do retrocesso social, a doutrina entende que estão relacionados à garantia de cláusula pétreia, direito adquirido, segurança jurídica, princípio da proteção da confiança, princípio da dignidade humana, Estado de Direito entre outros.

Como desfecho, vejamos, por exemplo, trecho verbalizado no voto do Min. Lewandowski no aludido julgado:

“(...) atualmente não há mais controvérsia, no plano da doutrina, de que, em matéria de direitos fundamentais, em particular os de segunda e terceira gerações – dentre os quais se destaca a proteção do meio ambiente –, em relação aos quais a atuação do Estado, seja ela positiva ou negativa, é fundamental, sobreleva a regra da “proibição do retrocesso”, materializada, dentre outros documentos legais internos e internacionais, no art. 30 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, promulgada sob égide das Nações Unidas, pouco depois do fim da Segunda Guerra Mundial.”

2.3. Algumas limitações significativas à consolidação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental

Apesar do princípio da proibição do retrocesso ter ganhado notória visibilidade no âmbito judicial, a exemplo dos recentes julgados que evidenciam certa expressividade desse axioma normativo em defesa da proteção do meio ambiente, ainda assim, o reconhecimento do princípio no sistema jurídico-constitucional pátrio não está livre de objeções. Passaremos a destacar o que consideramos mais relevante enquanto crítica para consolidação e à efetivação do princípio no tocante ao meio ambiente.

A argumentação de que não há hierarquia entre os direitos fundamentais e, por isso, comportam relativização a depender dos interesses preponderantes em eventual conflito, não nos parece ser algo a discordar, com as ressalvas feitas no tópico anterior.

Mas é importante adentrar em algumas especificidades a partir dos ensinamentos de Mendes e Branco (2016), que observam, de fato, que os direitos fundamentais não são absolutos, são relativos e comportam algum grau de restrição. Podem tais parâmetros normativos, por intermédio do Legislativo e de modo a garantir ou concretizar outros valores constitucionais, ser objeto de restrição, porém não é qualquer tipo de restrição nem qualquer grau. Há etapas, critérios e limites a serem observados para que o resultado de uma restrição não seja inconstitucional.

Mendes e Branco (2016), ao analisarem a constitucionalidade de uma lei que restringe direitos fundamentais, adotam como primeiro passo na aferição de sua validade material, analisar a delimitação do âmbito de proteção do próprio direito fundamental, ou seja: antes mesmo de se verificar se a lei efetivamente restringiu um direito fundamental, deve-se questionar se, de fato, o direito fundamental protege aquela situação. O segundo passo consiste em analisar se a situação objeto de restrição legislativa é incluída no rol de proteção. Neste ponto é preciso verificar se estamos diante de uma situação em que a própria CRFB autoriza que seja objeto de restrições legais, a exemplo do art. 5º, VI, VII, XV, XXIV, XXVI.

Destacam os Autores que se a Constituição autoriza expressamente uma restrição deve existir um ônus argumentativo menor no sentido da proibição. Ponderam, contudo, ainda que se a Constituição não autoriza expressamente uma restrição legislativa, seria possível fazê-la, tomando-se como premissa que os direitos fundamentais são relativos, podendo ser limitados pelo legislador, inclusive de modo a compatibilizá-lo com outros valores e normas constitucionalmente assegurados.

Nesta linha de raciocínio, oportuno se faz a observação feita por Benjamim (2012), que destaca existir na doutrina o debate se o princípio da proibição do retrocesso seria de uma conformação “estática e absoluta” ou uma realidade “dinâmica e relativa”. Citamos aqui a interessante ilação do Autor, que, ao nosso ver, já contradita aqueles mais críticos do princípio:

Se dinâmico e relativo, o princípio obedeceria a lógica do “controle de proporcionalidade”, o que interditaria, “na ausência de motivos imperiosos” ou justificativa convincente, uma diminuição do nível de proteção jurídica. Consequentemente, haverá, sempre, de se exigir do legislador cabal motivação ou demonstração de inofensividade da regressão operada – a manutenção do *status quo* de tutela dos bens jurídicos em questão. Em outras palavras, deve-se atestar a equivalência material entre a fórmula legal anterior e a proposta, “a necessidade de uma modificação, demonstrada, a proporcionalidade de uma regressão, apreciada”,

abrindo-se, para o juiz, “fiel aos valores que fundam nosso sistema jurídico”, a possibilidade de controlar essas balizas, o que não é o mesmo que “se imiscuir nas escolhas políticas”.

Desta feita, parece-nos que a relatividade dos direitos fundamentais não deve ser encarada como obstáculo à aplicação do princípio da vedação ao retrocesso. Afinal, não é possível falar em caráter absoluto desses direitos realmente, como já tratado no tópico anterior, afinal o próprio legislador constitucional não o fez. Porém, a partir de uma interpretação que atenda ao espírito constitucional e aos interesses legítimos da sociedade, há que se demonstrar pragmaticamente como será ponderado o direito econômico e o ecológico, por exemplo. O Governo tem obtido êxito nesta sua obrigação? As decisões judiciais têm atentado com a acuidade necessária para esses importantes elementos?

Courtis (2006), na temática das políticas públicas advindas de compromissos do Protocolo de San Salvador e das recomendações aos Estados signatários por meio orientações nas chamadas “normas para elaboração dos relatórios periódicos”, faz uma reflexão importante e entendemos que se trata de um obstáculo a ser superado no Brasil, o que implica muita discussão e abertura política e jurídica para tanto.

Courtis (2006) enfatiza que, embora seja um grande ganho para a sociedade os instrumentos previsto no relatório, com indicadores de monitoramento, desenvolvidos matematicamente, pois se busca verificar se o Estado cumpre os direitos salvaguardados no acordo, no entanto, a eventual judicialização da questão por descumprimento, na perspectiva da não regressividade, demandaria certas dificuldades.

Para o Autor a tradição nos litígios, baseados em testes que exigem a sistematização de dados empíricos perante os tribunais locais, é fraca (considerada a realidade do seu país, e que muito se assemelha a do Brasil). Haveria também problemas ligados à relação de causalidade, afinal como imputar resultado regressivo em termos de indicadores para a política adotada pelo Governo no tema judicializado? De forma que caberia ao litigante provar essa relação de causalidade, o que por obviedade criaria dificuldades.

Também a propositura de discussão na sede judicial de uma grande série de variáveis, relacionadas à política pública em questão, poderia levar rapidamente a uma atitude de rejeição da questão pelos juízes, sob argumentos de incompetência técnica ou política. Por fim, nos casos em que possa até haver a possibilidade de imputação de responsabilidade, dada a regressão verificada nos indicadores, seria preciso que fossem muito bem identificadas pelas normas aplicáveis, do contrário poderia haver dificuldades relacionadas com a determinação do

recurso apropriado e, em qualquer caso, o juiz poderia determinar que as medidas fossem tomadas e realizadas, mas dificilmente com fundamento concreto na política pública.

Em síntese, para o Autor a noção de regressão nos resultados de uma política pública teria pouco espaço no âmbito do tribunal: eles parecem muito mais apropriados para o uso de argumentos, relacionados a mecanismos de monitoramento periódico das políticas públicas, como os oferecidos pelos mecanismos de notificação, previstos nos tratados de direitos humanos do sistema universal, ou outros semelhantes no local, como avaliações periódicas de instituições nacionais de defesa e proteção dos direitos humanos, ou "observatórios" de organizações da sociedade civil. Em qualquer caso, os resultados deste tipo de avaliações periódicas podem surgir como evidências de problemas na adoção de medidas regulatórias e os litígios judiciais contra normas regressivas possam ser melhor identificados.

Em geral, se percebe que os argumentos contrários se fundamentam em demasia nas limitações financeiras do Estado e o quão impactante são os direitos sociais nesses recursos. Por isso muito se fala na reserva do possível⁶⁶, como escusa, muitas vezes, para a incapacidade de gerência dos Governos, impregnados muitas vezes pela crise sistêmica da corrupção.

Mas como bem assevera Benjamim (2012, p. 71), para aqueles contrários e que invocam óbice ao crescimento econômico do País, vale ressaltar que os instrumentos do Direito Ambiental, como o princípio em estudo, não corroem, nem ameaçam o potencial e vitalidade produtiva do Brasil, assim como a eventual velocidade de sua inclusão entre as grandes economias do Planeta; tampouco pesam na capacidade financeira do Estado ou se apresentam como atrapalho legislativo, são apenas devaneios imotivados de um legislador desavisado ou irresponsável. Ou ainda, na nossa visão, de um administrador público incompetente.

Aliás, diferentemente disso, tais instrumentos ecológicos se inserem no âmbito da função social e da função ecológica da propriedade, previstas na Constituição de 1988 (arts. 5º, XXIII, e 186, II, respectivamente). De qualquer forma, não há que falar em incompatibilidade, mas na congruência que se deve buscar entre o econômico e o socioambiental, vertente mais bem visualizada no capítulo subsequente.

⁶⁶ Barcellos citado por Falsarella (2012) aduz que “a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas.”

3. FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM: ANÁLISE CRÍTICA NA PERSPECTIVA DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

No presente capítulo, propõe-se a direcionar um olhar crítico e reflexivo acerca da violação ao princípio do retrocesso ambiental, envolvendo o caso da Floresta Nacional do Jamanxim. De certo que não temos a pretensão de esgotar todas as nuances jurídicas e fáticas relacionadas à UC, mas buscaremos apresentar uma visão geral dos principais aspectos que evidenciam, por exemplo, a não plausibilidade de alterações na área protegida, ao menos, nos exatos termos do PL 8.107/2017; ou ainda, o quão lesiva, sob a perspectiva socioambiental, são as interferências de grupos locais, a exemplo do Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso (Sinprunp), que contribuiu para a inefetividade do plano de manejo ou conselho gestor da Unidade, posto que o Estado se manteve deficitário para dar cumprimento a esses instrumentos.

Assim, com o objetivo de demonstrar o retrocesso ambiental sob diferentes ângulos, apresentaremos o contexto histórico que precedeu a criação da FNJ, bem como o cenário conflitivo intensificado posteriormente, dando destaque ao cometimento de crimes ambientais. Ganhará visibilidade também as propostas de alterações da FLONA, envolvendo inicialmente medida provisória e posteriormente o PL 8.107/2017 e qual a plausibilidade jurídica e coerência fática desses instrumentos. Por fim, a partir da perspectiva da UC, lançaremos olhar sobre os aspectos econômicos e sua compreensão no contexto de governança atual, além dos desafios futuros.

3.1. Contexto de criação e aspectos descritivos

Para falar de retrocesso ambiental é necessário fazermos uma leitura histórica do que se “construiu em concreto”, ao menos no tocante à criação da UC em estudo, em que pese as deficiências em sua implementação, como teremos a oportunidade de discutir.

Vimos no capítulo inicial do trabalho as premissas do Plano BR-163 Sustentável (com lançamento oficial em junho de 2006). No entanto, várias iniciativas, após reuniões interministeriais, seminários e estudos técnicos, foram realizadas para analisar e qualificar os dados do desmatamento, com intuito de identificar as áreas críticas e os principais vetores de causa – exemplo disso foi a edição da Medida Provisória nº 239 de 18/02/05 (convertida no art. 22-A da Lei nº 11.132, de 04 de julho de 2005), que instituiu cinco Áreas sob Limitação Administrativa Provisória (ALAP), abrangendo 8,2 milhões de hectares de terras públicas

federais. Essa iniciativa estava inserida no contexto do Distrito Floresta Sustentável (DFS) da BR-163, ação componente de uma estratégia governamental macro previsto no Plano Amazônia Sustentável.

Destaca-se que em anos anteriores ocorreu a intensificação do desmatamento, de forma que o Governo Federal lançou a primeira fase (2004 a 2007) do “Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal” (PPDCAm - fase I) elaborado pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal ligado à Presidência da República. Atualmente, está em vigor a IV fase do PPDCAm (2016-2020).

O referido Plano, à época, trouxe entre suas justificativas os dados levantados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). O órgão indicava cerca de 25.500 km² desmatados na Amazônia Legal no período entre agosto de 2001 e agosto de 2002, representando aumento de 40% em relação ao período anterior. O Inpe apontava uma área cumulativa desmatada de 631.369 km² em 2002, correspondente a 15,7% de toda floresta amazônica brasileira.

Segundo o MMA (2008), no período subsequente, agosto de 2003 e agosto de 2004, a floresta perdeu 26.130 Km², área correspondente ao Estado de Alagoas. Ressalta-se que o maior índice da história foi em 1995, quando 29.059 km² de floresta foram derrubados. Toda essa degradação ocorria na região do chamado Arco do Desflorestamento, que se estende do sul do Pará, norte de Mato Grosso, Rondônia, ao sudeste do Acre.

Esse cenário de crise levou a ministra do Meio Ambiente (2003 a 2008), Marina Silva, solicitar ao Inpe o desenvolvimento de ferramenta que utilizasse imagens de satélite capaz de realizar varreduras mais frequentes na Amazônia. Criou-se o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER/Inpe. O objetivo era permitir ao IBAMA a fiscalização e o combate ao desmatamento de forma preventiva, uma vez que o Sistema PRODES⁶⁷, embora mais preciso na aferição desse tipo de degradação ambiental, somente apresenta dados uma vez ao ano, que são emitidos, geralmente, ao seu final.

Com isso a criação da ALAP tornou-se uma necessidade governamental, afinal o ato permitiria reduzir os índices de desmatamento, indicar as áreas prioritárias para a criação de

⁶⁷ Segundo informações extraídas do site eletrônico do Inpe “O projeto PRODES realiza o monitoramento por satélite do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas. As taxas anuais são estimadas a partir dos incrementos de desmatamento identificados em cada imagem de satélite que cobre a Amazônia Legal. A primeira apresentação dos dados é realizada para dezembro de cada ano, na forma de estimativa. Os dados consolidados são apresentados no primeiro semestre do ano seguinte.” (INPE, 2008).

unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável na área de influência da BR-163 e conter a ocupação desordenada do território. O quadro a seguir mostra as regiões incluídas nessa criação.

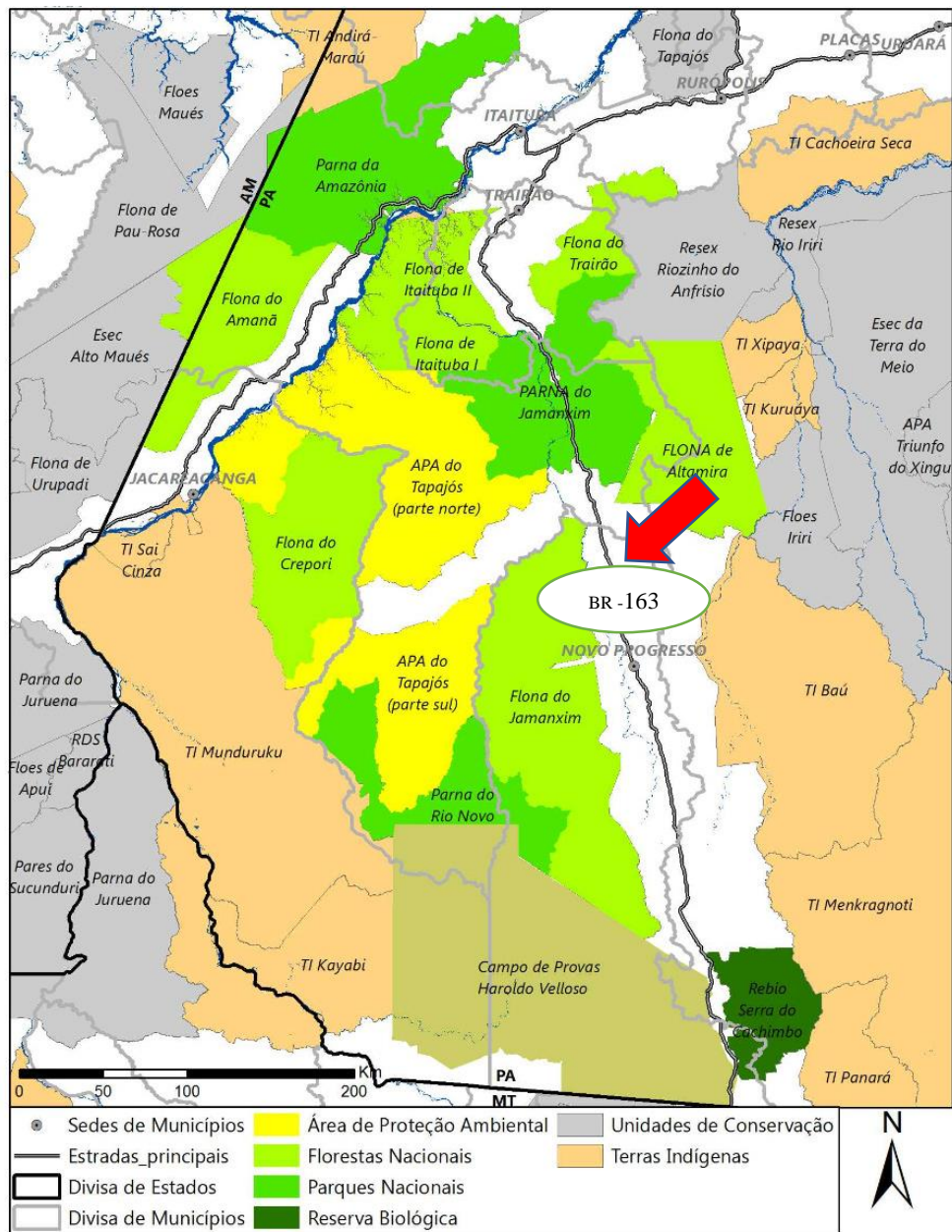
Quadro 1. Áreas sobre Limitação Administrativa Provisória no sudoeste do Pará

ALAP	Municípios incluídos	Áreas (ha)	UF
Área 1	Jacareacanga, Itaituba, Trairão, Novo Progresso e Altamira	5.709.022	PA
Área 2	Altamira	394.954	PA
Área 3	Altamira e Novo Progresso	456.259	PA
Área 4	Rurópolis, Itaituba e Trairão	1.077.933	PA
Área 5	Itaituba e Jacareacanga	666.623	PA
Total		8.234,791 ha	

Fonte: MMA (2008)

Com a ALAP o Ministério do Meio Ambiente executou uma das estratégias centrais que já vinham sendo discutidas no Plano BR-163 Sustentável, qual seja: a criação de um “mosaico” de unidades de conservação (não houve ato formal de criação desse mosaico nos termos da legislação específica), com a finalidade de estancar o processo de ocupação desordenada e predatória e, por conseguinte, a preservação da floresta com vistas à produção madeireira e não-madeireira em bases sustentáveis. O referido “mosaico” de unidades de conservação compreendeu parte da ALAP do sudoeste do Pará, instituída entre maio de 2005 e fevereiro de 2006, num total de 6,8 milhões de hectares (MMA, 2008). A figura 6 ilustra algumas dessas UCs criadas.

Figura 6. Visão da FNJ e outras UCs – “escudo protetor”



Fonte: Núcleo de Gestão Integrada (NGI) de Itaituba/ ICMBio/Pará

As novas UCs de uso sustentável somavam 4,9 milhões de hectares, incluindo a Floresta Nacional do Crepori (740 mil hectares), a Floresta Nacional Amanã (540 mil hectares), a Floresta Nacional do Trairão (257 mil hectares) e a Área de Proteção Ambiental do Tapajós (2.059 mil hectares) – esta última, envolvendo quase a totalidade da Reserva Garimpeira do Tapajós –, e a Floresta Nacional do Jamanxim (1.301 mil hectares), objeto do nosso estudo.

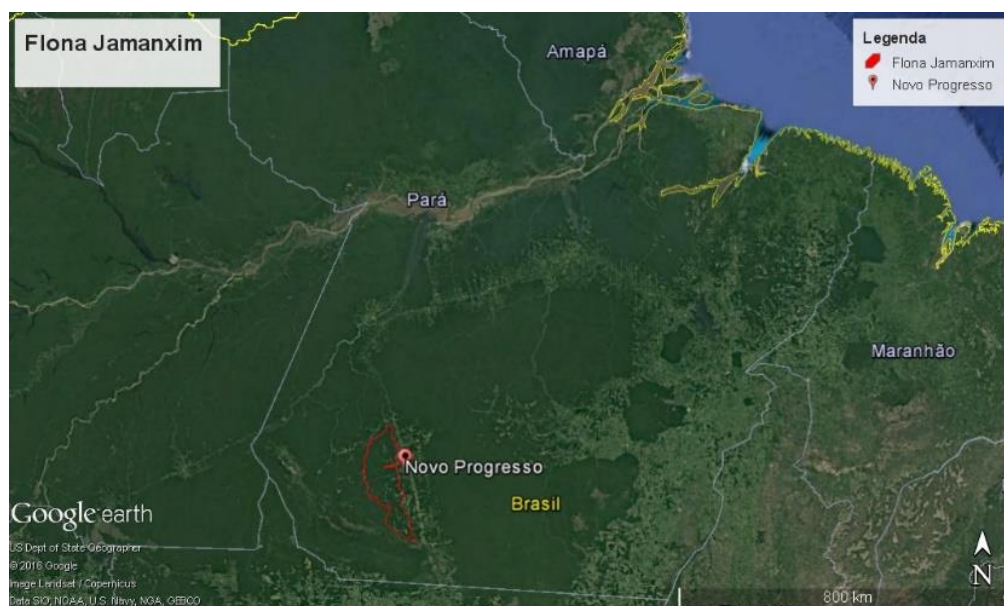
Por sua vez, as UCs de proteção integral somavam 1,9 milhões de hectares, compreendendo a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo (342 mil hectares), o

Parque Nacional do Jamanxim (859 mil hectares), o Parque Nacional do Rio Novo (537 mil hectares) e a ampliação do Parque Nacional da Amazônia (167 mil hectares).

As Florestas Nacionais do Jamanxim, Amana, Trairão e Crepori estavam inseridas na área de influência do Zoneamento Ecológico- Econômico (ZEE) da BR-163, totalizando 974 mil km². Desse total, mais da metade da área de influência situa-se no Pará, enquanto cerca de um terço encontra-se no Mato Grosso e apenas 15% no Amazonas (EMBRAPA, 2004).

A FNJ foi formalmente instituída por meio do decreto presidencial, publicado no D.O.U. de 14/02/2006, com extensão de 1.301.120 hectares, sendo a maior Floresta Nacional do Estado do Pará, com inserção total no município de Novo Progresso (figura 7), compreendendo assim 35% do território municipal. Tem limites com o município de Itaituba e distritos de Moraes Almeida e Castelo dos Sonhos.

Figura 7. Localização do município de Novo Progresso, Pará, onde está situada FNJ



Fonte: ICMBio/Google earth Pro

O art. 1º do Decreto prevê como objetivos básicos da UC a promoção do manejo de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais, a manutenção e a proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade, bem como o apoio ao desenvolvimento de métodos de exploração sustentável dos recursos naturais.

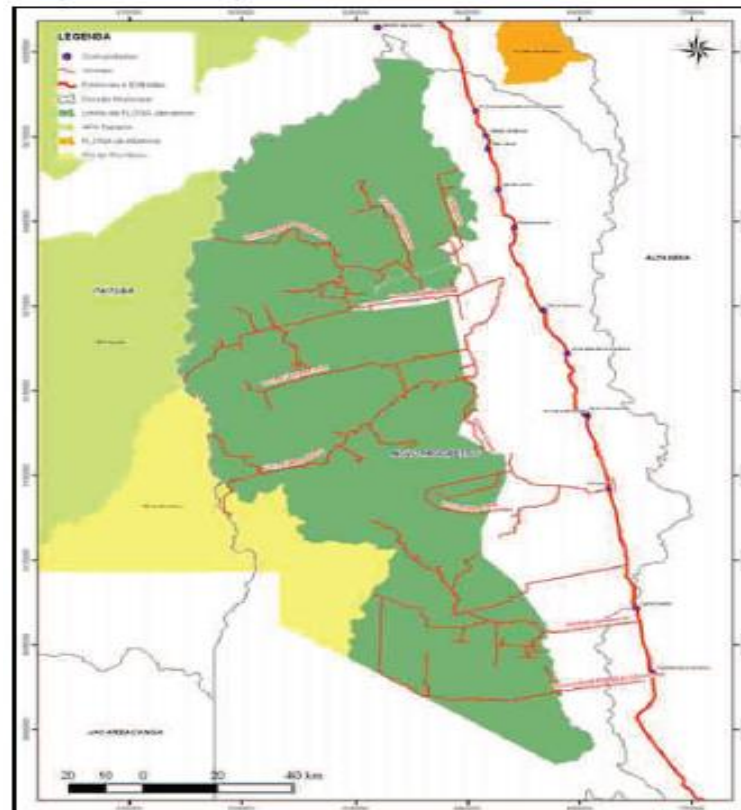
Além disso, o ato normativo permite a realização de atividades minerárias na Floresta Nacional do Jamanxim, de acordo com o disposto em seu Plano de Manejo (lançado em agosto de 2010). O referido Plano faz referência ao fomento à atividade florestal em bases sustentáveis

por meio de política fundiária, desenvolvimento industrial, de infraestrutura, ciência e tecnologia, assistência técnica e educação.

De acordo com o ICMBio o acesso à FNJ é facilitado pela ampla rede de estradas vicinais, abertas e mantidas pela população local. As vias mais antigas remetem ao período de ocupação da região (décadas de 1980-1990), outras possuem abertura mais recentes.

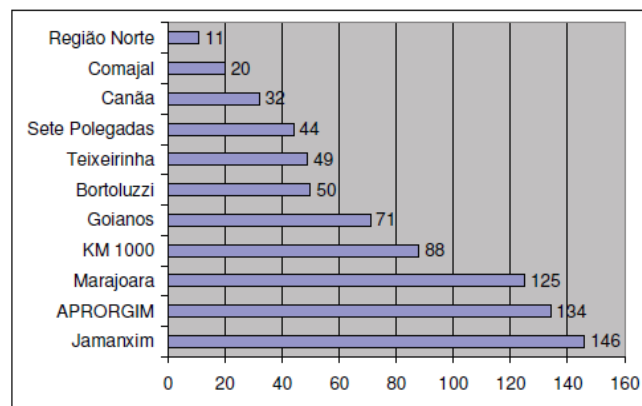
A finalidade de aberturas dessas estradas deu-se inicialmente para extração de madeira e, posteriormente, para o acesso às propriedades com criação de gado no interior da Unidade. Como bem ressalta o órgão gestor, e já explicitado no primeiro capítulo deste trabalho, houve na região um novo arranjo territorial, trazendo um fluxo de migrantes do Mato Grosso, que transferiram suas atividades econômicas para o sudoeste do Pará.

Ainda segundo informações do ICMBio (2010) existem 11 vicinais (figura 8) com acesso direto à Flona por via terrestre, por meio das estradas principais da BR-163 e da Transgarimpeira. Assim, a malha viária e fluvial existente na FNJ é composta por mais de 2.000 km de estradas vicinais, destacando-se onze destas vias: a vicinal Comajal (também conhecida como “Rio Claro” e “Pai João”), vicinal dos Goianos, vicinal Sete Polegadas, vicinal Aprorgim, vicinal Teixeira (conhecida como “Serra da Negona”), vicinal Marajoara, vicinal Canaã, vicinal Km 1000 (também denominada de “Mutuacá”), vicinal Pinheiros, vicinal Jamanxim, vicinal Bortoluzzi (também denominada de “Zanchet”) e Região Norte.

Figura 8. Localização das vicinais existentes na FNJ

Fonte: ICMBio (2010)

No Plano de Manejo (ICMBIO, 2010) foram identificados 770 moradores dentro da UC, distribuídos ao longo das vicinais (figura 9). A vicinal Jamanxim apresenta-se como a mais habitada (19%); seguida pela vicinal APRORGIM (17,4%) e Marajoara (16,2%). Juntas, as três vicinais representam pouco mais de 50% da população residente, a qual se concentra majoritariamente (83,11%) nos estabelecimentos rurais.

Figura 9. Quantidade de pessoas residentes na FNJ por vicinal

Fonte: ICMBio (2010)

Segundo o ICMBio (2010), no ano 2000, a FNJ e a sede do município de Novo Progresso eram caracterizadas pelo predomínio de população masculina (69,15% de homens). A razão de sexo na FLONA é de 2,24, ou seja, 224 homens para 100 mulheres, o que é extremamente alto, mesmo em comparação com os valores da região norte (1,02) para o ano de 2000.

Outro indicador importante, apresentando no Plano da UC, diz respeito à educação. As informações do Instituto de Desenvolvimento ao Ensino e Pesquisa (IDEB), em 2006, mostram consideráveis taxas de analfabetismo na população acima de 25 anos, sinalizando preocupação. No entanto, para a população de 10 a 15 anos houve indicativo de melhora, considerando o período entre 1991 e 2000. Dos intervalos de escolaridade, a maior população (39,33%), apresenta de 1 a 3 anos de estudo, ou seja, Ensino Fundamental incompleto (ICMBIO, 2010).

Ainda de acordo com o órgão gestor os moradores em idade escolar na FLONA apresentam exclusão do processo formal de educação. Para a distribuição etária da população residente na UC, observa-se um perfil atípico, pois apenas 15,47% da população representa crianças com até 14 anos de idade, refletindo em uma população majoritariamente adulta na UC.

O ICMBio (2010) destaca que no interior da FLONA a principal atividade econômica é a pecuária, com 212 (80,61%) estabelecimentos agropecuários com áreas de pasto. Já nas vicinais, a frequência de estabelecimentos com pasto varia de 60 até 100%. Todavia, a criação de gado não apresenta a mesma relevância encontrada na quantidade de áreas de pastagem. O gado de corte está presente em 185 estabelecimentos (70,34%) e o de leite em apenas 101 (38,40%).

Por sua vez, a agricultura familiar é desenvolvida em apenas 26,62% dos estabelecimentos, sendo mais comumente encontrada nas vicinais abertas na UC, presente entre 31% e 40% dos estabelecimentos (ICMBIO, 2010).

Cumprе ressaltar que o diagnóstico, realizado na ocasião do planejamento do referido Plano da UC, trata também da população residente ao redor da Flona, em comunidades ou garimpos, sendo esta de aproximadamente de 6.300 pessoas (quadro 2).

Quadro 2. Estimativa populacional entorno da FNJ

COMUNIDADE/GARIMPO	Nº. DE FAMÍLIAS/CASAS	Nº. DE HABITANTES
LESTE DA FLONA		
Riozinho das Arraias	110 famílias	360
Linha Gaúcha		52
Santo Antônio	17 famílias	60
São José	40 famílias	140
Santa Júlia	250 a 300 casas	700
Bandeirante	20 famílias	80
Nova Veneza		50
Alvorada da Amazônia		1000
Novo Horizonte		50
Nossa Senhora Aparecida – Km 1027	160 famílias	450
Rosa Mística	43 famílias	172
Vila Izol – Km 1000 -		700
Carro Velho	100 famílias	350
São Roque	45 famílias	180
São Francisco	45 famílias	180
Nova Comunidade Bahia	150 famílias	600
NORTE DA FLONA		
Jardim do Ouro	250 casas	1000
OESTE DA FLONA		
Garimpo JP – Mineração Jabuti		5
Garimpo Vietnã		7
Garimpo Surubim		85
Garimpo Aconsoado		21
Pista Nova do Vietnã		9
Garimpo Nova Vida		30

Fonte: ICMBio (2010)

A Unidade também possui atividades de mineração, reconhecidamente realizadas mediante o processo de garimpagem há anos na região. A atividade também foi prevista no Decreto de criação em dois polígonos. No entanto, em termos práticos, o ICMBio (2010) alerta para “atividade conflitante” da mineração ilegal existente na área. Neste sentido, a ONG WWF Brasil observa a existência de 125 processos minerários, voltados para área da Flona, evidenciando mais um interesse no PL 8.107/2017, a ser tratado mais adiante, ou ainda, na ineficiência do Poder Público na gestão da UC.

Outro aspecto relevante da FNJ diz respeito à representatividade ecossistêmica da área, vejamos alguns aspectos:

- 1) Representatividade: cerca de 0,31% da área ocupada pelo Bioma Amazônico (49,29% da área total do território nacional). Sua posição é estratégica na Região, uma vez que a Unidade barra uma grande frente de desmatamento que,

mesmo com a presença do Estado, em termos de fiscalização, vem mantendo altas taxas.

- 2) Vegetação: a cobertura vegetal local, embora seja caracterizada como essencialmente florestal, é composta por várias outras tipologias vegetacionais, sendo a floresta ombrófila densa a de maior representatividade.
- 3) Solo: assim como na região da Amazônia, na área da FNJ também ocorre predomínio de argissolos e de latossolos (IBGE, 2001 e EMBRAPA, 2008). Os primeiros normalmente relacionam-se a uma posição intermediária no relevo, com intemperismo avançado, porém com atuação incompleta de processo de fertilização. Geralmente são encontrados em relevo movimentado. Os segundos são caracterizados por apresentar uma evolução avançada no ambiente, sendo estáveis e com atuação expressiva de processos de latolização, resultantes da intemperização intensa dos constituintes minerais primários. Ambos têm ocorrência em amplas e antigas superfícies de erosão ou terraços fluviais antigos, em relevo classificado de “plano” a “suave ondulado”, porém podendo ocorrer em áreas mais acidentadas.
- 4) Hidrografia: sabe-se que dentre os afluentes do Amazonas destacam-se os rios Tapajós e Madeira. A FNJ está inserida na bacia do rio Tapajós, sendo que sua área engloba parte da bacia de dois grandes afluentes deste rio: o rio Jamanxim e o rio Novo. Por isso, reveste-se de importância sistêmica ecológica, por abrigar inúmeras nascentes de água de tributários do Jamanxim e Novo.

Importante ainda frisar que a FNJ é composta por cerca de 72% de área passível de manejo florestal madeireiro e não-madeireiro, representando 11,4% da área atualmente composta por UC de uso sustentável no DFS, que dispõe de 8,2 milhões de hectares (ICMBio, 2010).

Imperioso enfatizar que a FNJ foi considerada área prioritária para a conservação por ocasião do mapeamento realizado, em 1999, durante um seminário em Macapá, ocasião onde mais de 200 pesquisadores, envolvidos com questões ambientais da Amazônia, avaliaram a situação da biodiversidade do bioma amazônico e os resultados indicaram a proposição de inúmeras áreas relevantes para a biodiversidade na Amazônia Legal, com a recomendação para a criação pontual de unidades de conservação, a exemplo da Flona Jamanxim.

Apesar da delimitação da área protegida estar inserida dentro de um contexto que precedeu estudos e diálogos entre Governo e sociedade na região amazônica respectiva (PAS,

BR-163 Sustentável, DFS entre outros), em termos de operacionalização, tal delimitação territorial desagradou moradores locais e demais atores sociais, uma vez que a categoria de espaço protegido “Flona” só permite a permanência na área de populações tradicionais.

A discordância quanto à criação da FNJ foi manifesta desde o processo de consulta, como pode ser visto abaixo, em trecho extraído da Ata de Consulta Pública, apresentada pela sociedade civil organizada de Novo Progresso, Castelo dos Sonhos, Cachoeira da Serra, Moraes de Almeida e Região datada em 20/09/2005. Nesse sentido vejamos:

[...] 1º) O mapa do macro-zoneamento econômico ecológico proposto pelo Governo Estadual foi discutido e aprovado pela sociedade, portanto, entendemos que não deva ser alterado no seu propósito e conteúdo, que à Oeste da Br 163 seja mantido como área de consolidação no limite mínimo de 50 km ao longo da Br;

2º) Que as áreas ao Lado Oeste da Rodovia Br 163, respeitado os 50 Km aproximadamente, seja criada uma APA - Área de Proteção Ambiental do Jamanxim, e não Floresta Nacional/Estadual do Jamanxim;

3º) Que seja refeita, no seu lado norte, a Reserva Biológica Nascente da Serra do Cachimbo [...]. (ATA DE CONSULTA PÚBLICA REALIZADA EM NOVO PROGRESSO, 2005).

Ainda após a criação da Flona, várias reuniões foram realizadas com o objetivo de redefinir os limites do espaço territorial protegido e discutir ações de fiscalização ambiental na região, a exemplo do que se observa na “memória de reunião”, realizada em Brasília no dia 23/09/2009. Na ocasião, participaram deputados federais, prefeito, presidente e vereadores da Câmara Municipal de Novo Progresso, representantes de associações locais e dos órgãos federais – Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário, IBAMA, ICMBio e INCRA.

A insatisfação foi aduzida pelo Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso (Sinprunp), por meio de Mandado de Segurança (MS) 26012, impetrado no Supremo Tribunal Federal contra o Decreto Presidencial s/nº de 13 de fevereiro de 2006, que criou a FNJ.

Também houve ingresso de ação ordinária (processo nº 9895-19.2011.4.01.3400), por interessados (pessoa física) de Novo Progresso, com tramitação na 1º Vara da Justiça Federal em Itaituba contra a União. Entre os pedidos, inclusive com pleito para tutela antecipada, os autores postulavam pela expedição de título definitivo de propriedade e abstenção do Poder Público, de forma que pudessem manter suas atividades rurais nas glebas dentro do perímetro da Flona Jamanxim.

Os autores pediam ainda a declaração incidental de inconstitucionalidade do Decreto de criação da UC, sob o argumento de que a referida área não teria sido precedida dos necessários estudos técnicos, nem cumprido a exigência de realização de audiências públicas ou observada a adoção prévia do zoneamento ecológico-econômico, assim como sua criação teria ofendido

os princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos administrados, dentre outros princípios constitucionais, posto que a ocupação das áreas em que foram constatadas irregularidades ambientais se deu em locais onde programas governamentais de ocupação foram previstos há anos, não cabendo mudar tal condição por razões de interesses governamentais.

No entanto, a sentença prolatada em 22/11/2016 julgou todos os pedidos improcedentes. Vejamos trecho da decisão meritória:

Trata-se de ação ordinária c/c pedido liminar movida por ADELAR TREVISAN e outros contra a UNIÃO FEDERAL na qual requer I - o cancelamento do procedimento de criação da Floresta Nacional do Jamanxim II - a suspensão da consulta pública para a criação do conselho gestor cuja previsão de criação estava marcada para o dia 08.02.2011 III- cancelamento de todos os atos administrativos que redundaram ao procedimento de criação IV - a declaração de inconstitucionalidade do decreto de criação em razão, conforme alegam, da inobservância aos princípios constitucionais ao Estado Democrático de Direito. Assim em virtude do princípio da precaução da solidariedade intergeracional e da supremacia do interesse público sobre o privado concluo que não assiste razão ao pleito autoral pelo qual reputo indeferidos todos os pedidos expostos na exordial. Posto isso JULGO IMPROCEDENTE os pedidos formulados na inicial nos termos do artigo 487 I do CPC. (.TRF1ª região, Subseção de Itaituba/PA).

Oportuno destacar ainda que a indignação em relação a tais pontos também foi exteriorizada durante nossa visita local ao município de Novo Progresso. Na ocasião conversamos com a advogada do Sindicato de Produtores Rurais (Sinprunp), Sra. Ruthneia Souza Tonelli, que expôs a seguinte informação durante a nossa entrevista:

Não sei onde discutiram esse Plano BR-163 Sustentável. Deve ter sido em algum gabinete em Brasília. Somente para preencher um protocolo de consulta. Em 2004 não estava aqui. Acompanhei a partir de 2005. Eram mais ou menos 9 milhões de unidades de conservação que seriam criadas e outras ampliadas (Arrebio, Serra do Cachimbo ampliação desde 1998, Itaituba I e II, FNJ, Parna do Rio Novo). Criaram área de Limitação Administrativa e a população foi contra. A proposta alternativa da população não foi considerada. À época falou em 50 km da BR para expansão produtiva. O processo de criação dessas unidades de conservação é único, o que contraria todo o SNUC, que fala em estudo técnico individual de cada unidade (qual espécie de flora e fauna que justifica a criação da unidade e sua categoria). Só existiu análise de imagens de satélite, mas análise das espécies que justifique a proteção etc., não houve. Houve sim uma boa intenção de barra o desmatamento na região Amazônica, expansão da atividade pecuária que vinha subindo do Mato Grosso. O objetivo foi barrar o desmatamento, mas não o objetivo específico para a criação não foi atendido. Um meio para atingir o objetivo. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Também, conversamos com o Sr. Agamenon Menezes, presidente, da Sinprunp, com relevante atuação no município. Inclusive, no ato da entrevista, dirigi-me até a rádio FM local, na qual ele participava de um programa todas as manhãs e falava sobre assuntos relacionados às atividades rurais. Portanto, trata-se de um formador de opinião. A seguir segue trecho da entrevista atinente ao período que precedeu a criação da FNJ, bem como sua percepção sobre sustentabilidade na Amazônia:

Quando viemos pra cá, o INCRA dizia bem assim “é o que está na lei”; “desmate 50% e eu te dou o dobro”. Nós tínhamos como lei e regra, que ninguém desobedece aqui, ninguém, que ele não pode desmatar mais que 50%, tem que preservar o resto. Mas aí como não estavam satisfeitos, criaram unidades de conservação. O Governo encheu de unidade de conservação (...). A continuidade no asfaltamento da BR-163 teria o desenvolvimento, ordeiro. As APPs teriam que ser preservadas e a gente iria obedecer, mas produzindo. Agora sem produzir (...). (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

A Mariana Silva fez essa ideia de BR-163 Sustentável (...). Inventaram o desmatamento e aí proibiram tudo. E aí o que acontece... O Pará principalmente e aí começa a rebelião. Quando você tem um filho, aí o filho diz “pai quero comer uma balinha” e você diz “não pode comer balinha” e não explica para ele por que não pode e nem dá outra coisa para matar a vontade dele. Ele vai achar uma forma de roubar uma balinha escondida. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

A lei do SNUC ela determina de que forma você pode criar uma unidade de conservação. Tem que ter os estudos, levantamentos de impacto etc. não fizeram nada disso. Chegaram e meterem o Decreto, colocaram tantos hectares e acabou. Como o é que se está obedecendo a lei? Nós temos que obedecer a lei. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

O pessoal ficou completamente insatisfeito com a forma como foi criada a Flona. Por que na verdade as pessoas que estavam aqui nessa região, estava lá com o objetivo de não desmatar. Estavam com o objetivo de fazer manejo. Eram previstos mais de 50 manejos. Aí cortaram no meio da execução. Ficaram tudo com as calças na mão. E não puderam fazer mais nada (...). As pessoas continuam lá dentro, produzindo lá dentro. Estão de boa. E estamos lutando para ver se a gente consegue, pelo menos, reduzir a quantidade...porque Novo Progresso acabou. O município ficou inviável. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Assim, a resistência à criação da FLONA e a sua implementação enquanto Unidade de Conservação pertencente à categoria “desenvolvimento sustentável”, sempre foi expressiva e marcada por pressões na esfera governamental, ligadas à sua desafetação ou conversão em APA, uma vez que esta categoria permite propriedades privadas no seu interior.

Neste sentido, conforme informações extraídas da ação civil pública nº 1990-15.2016.4.01.3908, promovida pelo MPF, consta que após três anos de criação da Flona, o órgão gestor (ICMBio), elaborou estudo técnico sobre a possibilidade de alteração dos limites territoriais da UC, em atendimento a solicitação do Presidente da referida instituição, por meio da Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais. Veremos com mais detalhe o referido estudo na seção 4.2.

Os debates e articulações políticas não obtiveram solução prática, gerando um ambiente de especulação sobre a FLONA, não por acaso, a Unidade de Conservação (UC) está entre as mais desmatadas, levando a diversas formas de crimes e danos ambientais.

3.1.1. Aspectos mais relevantes da Legislação ambiental em torno da criação da FNJ

Do exposto, inicialmente, tem-se em concreto o Congresso Nacional cumprindo seu dever de proteção ecológica, por meio da Lei nº 9.985, de 18/07/2000, ao criar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Tal política pública de envergadura nacional atrelou todos os entes federativos e regulamentou o disposto no art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Carta Maior⁶⁸, estabelecendo medidas de preservação da diversidade biológica, além de outras providências, como teremos a oportunidade de detalhar ao longo desta análise, que não se propõe a esgotar a temática apresentada acima.

Para Fensterseifer (2019) o SNUC, representa, muito bem, a evolução na especialização da matéria ambiental no tocante às unidades de conservação, enquanto modalidade de espaço ambientais territoriais e seus componentes especialmente protegidos, visto que na PNMA, tal proteção era casuística e esparsa, sem critérios bem definidos; muito embora, como já vimos, a PNMA tenha inaugurado a fase holística da proteção ambiental enquanto sistema ecológico integrado, refletindo, assim, à época, a ambiência do tema previsto na Declaração de Estocolmo em 1972.

Assim, o SNUC trouxe conceitos bem definidos, diretrizes, objetivos, requisitos, possibilidade de desapropriação da área, bem como a criação, extinção, redução e desafetação e os órgãos responsáveis pela gestão desse Sistema (AMADO, 2017, p. 284).

Quanto aos aspectos conceituais, destacamos, a definição de “unidade de conservação”, por ser uma das noções normativas centrais da nossa discussão que deve ser seguida pelo intérprete da lei, a exemplo do Administrador Público. Neste sentido, o aludido conceito apresenta-se da seguinte maneira na Lei nº 9.985/2000:

⁶⁸ CAPÍTULO VI - DO MEIO AMBIENTE – Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...) VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com as características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

Oportuno ainda observar, nesse contexto, que a referida Lei reflete o protagonismo que o Brasil vinha exercendo nas questões ambientais no âmbito internacional, com mais ênfase a partir da década de 1990, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)⁶⁹, conhecida como Rio/22 ou ECO/92, realizada na cidade do Rio de Janeiro em junho de 1992, responsável pela elaboração de importantes Documentos e desdobramentos posteriores, conforme teremos a oportunidade de destacar ao longo desta discussão.

O SNUC nasce alicerçado sobre importantes e consolidados pilares de proteção. Mas é importante rememorar que sua construção não foi rápida, de forma a materializar esses valores ecológicos. Esses fatos históricos são relevantes, pois compõem o processo construtivo dos direitos ambientais e, assim, orientam-nos a reagir diante de sinalização de regressão – administrativa, quando de sua inobservância, em especial, nas políticas públicas; legislativa, diante da não preservação de direitos já conquistados; ou judicial, ausência de cautela aos parâmetros normativos, inclusive internacionais, em prol da proteção ambiental.

Benatti e Fischer (2008, p. 243) destacam que o anteprojeto do SNUC chegou à Câmara dos Deputados em 1992, tendo Maurício Mercadante, da Câmara dos Deputados, como consultor legislativo. Designou-se para sua análise e encaminhamento, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), dotada de poderes procedimentais específicos⁷⁰. Entretanto, o SNUC passou por longo período de discussão dada a divergências de cunho preservacionista e conservacionista. Senão vejamos trecho extraído da obra de Benatti e Fischer (2008):

No segundo semestre de 1994, o Ministério do Meio Ambiente organizou vários workshops sobre unidades de conservação, onde um primeiro substitutivo ao projeto de lei foi amplamente debatido. O substitutivo foi muito criticado por uns e muito elogiado por outros. Deste momento em diante tornou-se clara a profunda divisão do movimento ambientalista (aí incluídos cientistas, técnicos e ativistas) sobre o modelo de área protegida ou, em um sentido mais amplo, do modelo de proteção da natureza que deveria prevalecer na lei do SNUC.

⁶⁹ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

⁷⁰ Uma vez aprovado o anteprojeto na CDCMAM e não encontrando obstáculos na Comissão de Constituição e Justiça e Redação da CCJ, o anteprojeto seria diretamente encaminhado ao Senado, sem a necessidade de manifestação do Plenário da Câmara dos Deputados. (BEANTTI; FISCHER, 2008.).

De fato, pode-se afirmar que principalmente dois pontos da Lei fizeram com que o movimento ambientalista ficasse dividido em posições distintas e antagônicas, assim como propiciaram que o anteprojeto de lei permanecesse em discussão no Congresso por oito anos:

- a) A sobreposição com a criação das Unidades de Conservação de Preservação Permanente em áreas de ocupação das populações tradicionais. Uns defendem que é necessário retirar todos os grupos sociais das Unidades de Conservação de Proteção Integral, tais como parques, Reservas Biológicas etc. Só seria aceitável a presença de populações tradicionais em Reservas Extrativistas ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Outro grupo defende os direitos das populações tradicionais, pois entende que as possibilidades de conservação são mais efetivas quando se trabalha junto com as populações, sem expulsá-las das áreas protegidas ou impedir o acesso aos seus recursos, posição com que concordamos.
- b) Outro aspecto está ligado ao procedimento de criação das Unidades de Conservação. Deve, ou não, consultar a sociedade, em particular as comunidades locais, para a criação de uma Unidade de Conservação? Um grupo afirma que é essencial a consulta, o outro alega que esta consulta na prática inviabilizaria a criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral. Apesar de todas as modificações sofridas no Projeto de Lei, o texto aprovado apresenta um avanço significativo sobre as legislações vigentes que regulamentam a matéria. (BENATTI; FISCHER, 2008, p. 243-244).

Ambos os lados – presença de populações tradicionais em UC e o processo de consulta à sociedade para criação desses espaços protegidos – foram contemplados, em certa medida, mas a Lei somente foi aprovada em 2000. A legislação teve como escopo a realização de modificações importantes na política de criação e gestão de unidades de conservação, pois assegurou uma maior e efetiva participação da sociedade nesses processos (comunidades locais, organizações não governamentais, poderes públicos municipais e estaduais, órgãos governamentais de outros setores que não apenas o de meio ambiente, proprietários rurais, iniciativa privada, instituições de ensino e pesquisa etc.).

Tem-se, assim, a regulamentação jurídica das unidades de conservação, as quais foram divididas em 12 categorias (5 de proteção integral e 7 de uso sustentável)⁷¹, com objetivos específicos, atribuídos a cada uma delas, ligados à forma de proteção e aos usos permitidos; ou seja: aqueles espaços que precisam de maiores cuidados, dada sua fragilidade e particularidades ecológicas, e aqueles que podem ser utilizados de forma sustentável, conservando ao mesmo tempo seus atributos biológicos.

Enfatiza-se aqui a categoria FLONA, objeto deste estudo. O art. 17 do SNUC traz como objetivo o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais para a pesquisa científica, por meio de métodos para exploração sustentável de florestas nativas. Tem por característica permitir

⁷¹ Na categoria “proteção integral” temos: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre. Já para a categoria “uso sustentável” são as seguintes hipóteses: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

apenas área de posse e domínio público com cobertura vegetal de espécies predominantemente nativas. O uso destina-se a visitação, pesquisa científica e manutenção de populações tradicionais, juntamente com a sustentabilidade dos ativos naturais.

Neste conceito chama atenção o fato de o legislador não ter permitido a presença de propriedade privadas, só podendo ser titularizada em caráter público, dada, por óbvio, a própria finalidade protetiva ao ecossistema; além de ter consentido apenas a presença de populações tradicionais.

No tocante ao termo “populações tradicionais”, buscando trazer maior segurança jurídica, o Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais e assim definiu o referido termo:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

Nessa perspectiva, vejamos uma interessante definição extraída do órgão ambiental, a seguir disposta:

(...) A ideia de Populações Tradicionais está essencialmente ligada à preservação de valores, de tradições, de cultura. Ao longo da sua história, o homem através de múltiplas experiências e situações vivenciadas, tem alcançado importantes conquistas que o fazem avançar e que elevam sua dignidade de espécie humana. Acontece que o ritmo das mudanças, a velocidade das descobertas tem crescido em ritmo geométrico, nos últimos 50 anos, tornando obrigatória a consolidação de certos valores, ou então o resgate de valores que apenas são conservados por populações tradicionais; caso contrário, podem ser jogadas ao esquecimento conquistas seculares da humanidade. (IBAMA, 2005).

A realidade populacional da Flona Jamanxim, contudo, tem perfil de ocupação bem definido: é composta por migrantes de Mato Grosso e do Sul, em geral, que buscavam expandir suas atividades econômicas. Isso está muito claro na descrição da UC e no próprio contexto histórico da criação do município de Novo Progresso (capítulo 1º).

Outra característica identificada neste ponto, faz-nos refletir que não se trata simplesmente de possuidores/moradores que, juntamente com suas famílias, reivindicam legitimamente a terra, por estarem ocupando-as em período anterior ao ato de criação da Unidade, talvez o perfil predominantemente masculino, baixo nível de escolaridade e número relativamente baixo de crianças no interior da Unidade contribua para essa dedução, que tende

sinalizar especulação de terras e não ocupações legítimas. Tal dedução poderá ser mais perceptível quando tratarmos das ocupações, na seção 4.2.

Neste sentido, recente estudo realizado por Oliveira (2019) sobre a dinâmica populacional da FLONA (antes e pós criação), por meio dos dados censitário de 2000 e 2010, indicou uma redução significativa da população no interior da UC entre 2000 e 2010, passando de 3.512 residentes em 2000 para 482 em 2010. Essa análise estatística mostrou diminuição da população residente no interior da FNJ em cerca de 86% entre 2000 e 2010.

No estudo, o Autor demonstra que a média da população por setor censitário, decresceu de 855 para 120 pessoas. Tal diminuição populacional significativa sugere que o estabelecimento desse espaço protegido pode ter provocado a migração dessa população para outras áreas, como para o município de Novo Progresso que, no mesmo período (2000 a 2010), experimentou aumento populacional de 24.948 para 25.124 mil residentes.

Percebemos que o aludido estudo em relação à descrição da UC, feito anteriormente, apresenta alguma diferença no quantitativo populacional, o que, ao nosso ver, não desconstrói a tese por nós ventilada, qual seja: não há expressividade no quantitativo de moradores/possuidores legítimos, após 2006, sobretudo, quando se conjuga outros elementos de informação a serem tratados neste capítulo.

Mas e aqueles que remanescem na área, nas condições relatadas na entrevista, como a situação mencionada pelo Sr. Agamenon Menezes, que informa o seguinte: “Quando viemos pra cá, o INCRA dizia bem assim ‘é o que está na lei’; ‘desmate 50% e eu te dou o dobro’” – referindo-se aos projetos de ocupação da década de 1970 e 1980, encabeçados pelo órgão fundiário, INCRA? Neste sentido também apresentamos a fala, abaixo transcrita, da Sra. Ruthneia Tonelli:

Tinha projeto do Incra de colonização, teve colonizadora que veio para essa área. Incra fez CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural), protocolo de regularização fundiária, ITR. Inúmeros produtores rurais têm esses processos de regularização fundiária, de 1998 a 2004 (quando aceitavam o pedido de regularização de até 2.500 ha). Antes houve um processo de destinação da área para o INCRA, para a expansão produtiva e não foi feito um levantamento ocupacional desta área que dizem que é Flona. Criada sobre áreas consolidadas para atividade rural, pecuária. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

No caso da FNJ a questão agrária se tornou um óbice para a efetivação da UC, temática que será mais bem detalhada em momento oportuno.

De qualquer forma, cumpre observar que não podemos ignorar que argumentos sustentados em ocupações “antigas”, em decorrência de estímulos de programas de colonização

de reforma agrária, apesar da comprovação da existência desses programas, requerem prudência no sentido de evitar medidas contraditórias às mudanças de paradigmas, ligados à proteção ambiental, seja de fato, seja de direito.

De certo que situações fáticas como as verificadas na FNJ, geram conflitos fundiários, sendo estes intensos na região do Pará. Essa realidade contribui para que o Brasil seja o quarto país com mais homicídios de defensores do meio ambiente, de acordo com o relatório divulgado em julho deste ano pela ONG Global Witness.

Tal situação caótica foi chave para a idealização do mosaico de UCs protetoras em torno da BR-163, por meio do DSF, o qual integra a FNJ. Buscava-se uma resposta aos assassinatos de várias lideranças sindicais e trabalhadores rurais no Pará, sobretudo depois da morte da freira missionária Doroty Stang.⁷² Daí a importância de um Plano de Governo, como o PAS, integrador das perspectivas sociais, econômicas e ambientais da Amazônia, mas que, infelizmente, passou ao largo de sua implementação.

De forma que o Plano BR-163 Sustentável, e partir dele do Distrito Florestal, partiu dessa necessidade diagnosticada “in loco”. Por isso, em tese, não há comprometimento da segurança jurídica, mas sim uma mudança no paradigma histórico, que levou o Estado a mudar sua prioridade em prol do interesse difuso e coletivo, ainda que pudesse atingir interesses individuais já consolidados.

Não se pode negar que a CRFB/1988 assegurou a todos o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, como corolário do princípio da segurança jurídica. Porém, isso não significa que a situação particular do titular desse direito adquirido ou do futuro beneficiário de um ato, cujos elementos constitutivos estabilizaram-se no tempo e no espaço, mas cujos efeitos ainda não foram usufruídos por ele (ato jurídico perfeito), não possam ser modificados em nome de outros interesses mais relevantes, como são aqueles que visam proteger o meio ambiente.

Desta forma, existindo lesão a essas garantias, a própria CRFB/1988 prevê as hipóteses de reparação, por vezes de natureza pecuniária (indenização), e em outras de natureza não-pecuniária (como o direito de resposta), por exemplo.

⁷² A missionária católica, Norte-americana, Dorothy Mae Stang foi assassinada em 2005 com sete tiros, próximo cidade de Anapu, na região de Altamira, Pará. Os latifundiários Vitalmiro Bastos de Moura e Regivaldo Pereira Galvão foram apontados como os principais mandantes do crime. A missionária era naturalizada brasileira e chegou ao Brasil em 1966 e, desde a década de 1970, atuava na região amazônica, mantendo intensa agenda de diálogo com lideranças camponesas, políticas e religiosas, na busca de soluções para os conflitos relacionados à posse e à exploração da terra. Em Anapu, a religiosa foi a responsável pela implantação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável Esperança, modelo de assentamento e gestão, que produzia uma fonte segura de renda aos comunitários com a retirada de madeira, sem destruir a floresta. A área era disputada por madeireiros e latifundiários, que encomendaram a morte da ativista. (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2005).

Nessa esteira de insatisfações de determinados grupos com a criação da UC, há argumentos que fazem referência, ainda, ao descumprimento do SNUC diante da suposta ausência de audiências públicas válidas; a não observância ao plano de zoneamento econômico e ecológico construído para a região; e, por fim, à inconstitucionalidade do Decreto s/nº de 13 de fevereiro de 2006.

Primeiramente cumpre destacar que o SNUC, de forma a regulamentar especificamente o inciso III, § 1º do art. 225 da CRFB/88, explicitou que as UCs criadas por ato do Poder Público somente podem ser desafetadas ou reduzidas mediante lei específica. A Constituição refere-se ao termo lei de maneira genérica. No entanto, para fins de criação, não se fez tal exigência.

Bem, pode-se extrair do dispositivo acima duas conclusões relevantes no tocante à constitucionalidade do Decreto de 13 de fevereiro de 2006, que criou a FNJ, quais sejam: o Poder Público tem o dever de efetivar o direito ao meio ambiente sadio, sendo-lhe concedido o poder de definir os espaços territoriais e os componentes que devem ser protegidos; e a definição desses espaços pode ser feita mediante qualquer ato normativo, inclusive decretos, de certo que a reserva de lei em sentido estrito fica adstrita para a alteração e a supressão de tais espaços. Afinal, busca-se dar maior proteção à tutela ambiental.

Há que se observar também que o legislador ordinário, claramente, limitou o poder atribuído ao Poder Público acerca da regulamentação do uso desses espaços e de seus componentes, de forma que vedou taxativamente aqueles que comprometam a sua integridade. Veremos essa questão com mais afinco no tocante ao uso de medidas provisórias para alterar os limites da FLONA Jamanxim.

Neste sentido, vejamos o entendimento doutrinário extraídos dos ensinamentos de Milaré (2013, p. 675):

As unidades de conservação têm sido criadas ora por lei, ora por decreto, sendo definidos os seus limites e estabelecida a disciplina do uso, conservação ou preservação de seu território e dos recursos nele existentes. É nesse contexto que se deve entender a Constituição. O Poder Público deve definir espaços territoriais a serem protegidos. Pode fazê-lo por lei ou por decreto. Porém, a alteração ou supressão desses espaços só pode ser feita por lei, mesmo se criados, delimitados e disciplinados por decreto. (MILARÉ, 2013, p. 675).

Por isso não há inconstitucionalidade formal na criação da Floresta Nacional do Jamanxim, no Município de Novo Progresso/PA, o fato de ter sido instituída por meio de decreto presidencial não desnatura a regularidade do ato. Também se observa que no âmbito do Decreto vige competência comum material para proteger o meio ambiente, incumbindo a todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Município) fazê-lo, de tal forma que o

Presidente da República pode editar atos nesse sentido, como de fato o fez. Também não há que se falar em inconstitucionalidade material, dada a possibilidade dos entes federativos legislarem concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), além do que as terras que compõem a dita floresta pertencem à União, pois devolutas e passíveis de preservação ambiental (art. 20, II).

A violação aos princípios constitucionais aduzidos, como o da segurança jurídica e boa-fé, por exemplo, ainda perpassa pela ponderação entre os interesses econômicos e ambientais decorrentes da criação da Floresta Nacional do Jamanxim, por meio do Decreto de 13 de fevereiro de 2006.

Outro ponto a destacar refere-se à alegação de ausência de audiências públicas ou do consentimento da população local para criação da Floresta Nacional do Jamanxim. Neste sentido, inicialmente, merece destaque o fato de a Lei nº 9.985/2000 dispor no Capítulo IV, sobre a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. O § 2º desse artigo traz os requisitos formais para a criação de uma unidade de conservação, quais sejam: a prévia realização de estudos técnicos e consulta pública, visando permitir a identificação da localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, devendo-se seguir aquilo que dispuser o regulamento. O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, regulamenta a lei e traz observações sobre o SNUC.

No caso em comento, o processo que envolveu a criação do Plano BR-163 Sustentável parece-nos consistente em relação ao debate junto à sociedade interessada. Vale rememorar, brevemente, que foi elaborado grupo de trabalho interministerial, coordenado pela Casa Civil da República, contando com a parceria dos Governos dos Estados do Mato Grosso, Pará e Amazonas, prefeituras, entidades empresariais e dos trabalhadores e organizações da sociedade civil, nos anos de 2004 e 2005 para o aprimoramento e formatação final do projeto. Trata-se, portanto, de uma ação do Governo Federal, calcada, em tese, na preocupação com o desenvolvimento ordenado da região e que antecedeu o Decreto da ALAP. Houve inclusive reuniões realizadas no município de Novo Progresso, conforme Ata de Consulta Pública.

Foi um processo longo, precedido de vários debates e reuniões. As pautas de descontentamento quanto à criação da FNJ não têm substrato na ausência de consulta ou na invalidez do procedimento, mas simplesmente na não aceitação da criação da categoria FLONA, por colidir com os interesses de determinados grupos de Novo progresso.

Ademais, informações dão conta de que diversas alterações foram realizadas quanto aos limites das UC com vistas a corrigir distorções, conciliar interesses e minimizar conflitos, o

que, naturalmente, fez parte do debate. A própria Sra. Ruthneia Tonelli, em entrevista realizada no âmbito da presente pesquisa, falou que chegou a acompanhar as tratativas de criação a partir de 2005 quando chegou à região. Aliás, no próprio MS acima referido, os impetrantes não conseguiram desincumbir-se do ônus de provar o contrário.

Neste sentido, apresenta-se trechos da decisão do SFT quando se pronunciou em sede de MS, impetrado pelo SIPRUNP, e que também foi referenciado na sentença de primeiro grau do TRF 1º, Vara de Itaituba:

(...) O mandado de segurança coletivo, assentou o Tribunal no MS 21.291, 20.10.95, relator o Ministro Celso de Mello, destina-se à proteção de direitos subjetivos da entidade de classe impetrante, não de simples interesses, entre os quais os difusos. Observo que o impetrante não demonstrou, de plano, qualquer violação a direito líquido e certo a ser protegido mediante mandado de segurança, uma vez que se limitou a reproduzir material informativo de meio virtual e relatório de revisão para discussão de criação do parque, que não são documentos suficientes para tal fim (v.g., MS 24.422, Ellen Gracie, DJ 10.2.03). Nego seguimento ao pedido (art. 21, § 7º, do RISTF). Brasília, 1º de julho de 2004” (DJ 6/9/04). Como se não bastasse, não se vislumbra a presença das apontadas ilegalidades que teriam cercado a edição do referido decreto presidencial, pois esse parece ter seguido os trâmites legais, prévios à sua publicação, sem que restassem vulnerados eventuais direitos de que os associados da impetrante fossem titulares. Reiteradas decisões, nesse sentido, têm sido proferidas por este Supremo Tribunal Federal (...).

3. A consulta pública, que não tem natureza de plebiscito (sic) visa a ‘subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados’ (art. 5º do Decreto 4.340/02) para a unidade de conservação, facultativa quando se tratar de proposta de criação de estação ecológica ou reserva biológica (§ 4º do art. 22 da Lei 9.985/00). 4. Não há ilegalidade na criação de mais de um tipo de unidade de conservação da natureza a partir de um único procedimento administrativo. 5. Por constituírem matéria fática, dependente de instrução probatória, as suposições da impetrante de que o verdadeiro motivo da criação da Estação Ecológica da Terra do Meio seria a subserviência brasileira a interesses internacionais não podem ser aferidas em sede de mandado de segurança. 6. Segurança denegada (...).

Em que pese o próprio Supremo Tribunal Federal tenha feito a ressalva de que a consulta pública não é plebiscito quando se trata de criação de unidade de conservação, e também tenha deixado claro que a criação pode ocorrer inclusive em um único processo, com base no princípio de participação comunitária e com fundamento no caput do artigo 225 da Constituição Federal, destarte a sociedade deveria cooperar com o Estado na elaboração e execução da política ambiental. Esse é o espírito presente no SNUC e na própria Constituição, pois um meio ambiente equilibrado não é apenas um direito do cidadão, mas um dever a ser buscado por ele em sua consecução. Não se trata de ser apenas um direito.

Diante das particularidades já demonstradas, não podemos negar que foi sim positivada a consulta pública para a criação da área ambiental, atendendo aos termos do disciplinado no

art. 2º ao art. 5º do SNUC⁷³, bem como nos artigos 4º e 5º do Decreto nº 4.340/2002⁷⁴, previstos no Decreto s/n, de 13 de fevereiro de 2006.

Salienta-se que a necessidade de consultas públicas se estrutura nas bases do Estado Democrático de Direito, pois possibilitam a influência da opinião popular sobre a elaboração e execução de terminada política ou ação a ser desempenhada pelo ente estatal, como a relacionada à criação da unidade de conservação. Tem-se o controle social sobre as atividades públicas, operacionalizando o princípio da participação pública do Direito Ambiental.

Observa-se, por fim, que dar cumprimento à atribuição constitucionalmente afeta ao Poder Público, no tocante ao dever de sopesar os interesses ambientais, inclusive com embasamento em estudos técnicos, demanda a sua ampla divulgação. Mas não se pode afirmar a necessidade de prevalência da totalidade das manifestações populares decorrentes da consulta pública, diante de conflitos de interesses que, ao serem sopesados, interfiram no interesse público coletivo (Sarlet; Fensterseifer, 2017).

Afinal, a norma legal não conferiu à consulta pública caráter prevalente em relação aos estudos de caráter técnico, desempenhados pela Administração. Nesse sentido, para Cabral (2007), no artigo "Os efeitos processuais da audiência pública", temos o seguinte:

Por fim, cabe salientar que, sendo exigida pela lei a realização da audiência pública, como requisito para a decisão ou como fase do procedimento, ela deverá ocorrer sob pena de viciar o procedimento. Assim, se houver previsão deste requisito legal e a audiência for obrigatória, não se verificando sua realização, impõe-se a invalidade da decisão tomada. Contudo, respeitada a previsão legal e realizada a audiência, a decisão

⁷³ CAPÍTULO I - DA CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO – Art. 2º “O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas. Art. 3º A denominação de cada unidade de conservação deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, dando-se prioridade, neste último caso, às designações indígenas ancestrais. Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade. Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. § 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. § 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.” (BRASIL, 2000).

⁷⁴ Art. 4º “Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade. Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. § 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. § 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta”.

administrativa que contrarie o resultado dos debates não é inválida. Não obstante a função de condicionar as decisões administrativas no processo decisório, a audiência pública não é vinculante à autoridade administrativa. A discussão e as conclusões dela extraídas, ainda que condicionantes, não vinculam o órgão. (CABRAL, 2007, p. 48).

Infere-se que, mesmo que a comunidade localizada no interior e no entorno de uma área considerada estrategicamente importante do ponto de vista ecológico venha a se posicionar contrariamente à transformação desse espaço em unidade de conservação, o Poder Público não está obrigado a não efetivar essa criação. Com base em decisão motivada, apoiada em estudos técnicos e opinião de especialistas, a decisão de mérito compete à Administração, pautando-se em critérios de conveniência e oportunidade, que satisfarão, em última instância, um direito fundamental humano, tutelado no ordenamento jurídico como essencial à dignidade.

Vale observar que embora estejamos apresentando reforço argumentativo favorável à autonomia administrativa, diante da relevância da tutela protetiva ambiental, por meio da criação de UCs, devemos destacar, contudo, que a categoria proteção integral pode, eventualmente, ser apresentada como incompatível a permanência de populações tradicionais.

Neste sentido, como bem destaca o MPF no manual de atuação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão “Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais” deve-se buscar mecanismos aptos para a definição de arranjos de convivência entre os povos e comunidades tradicionais e a unidade criada, de forma a viabilizar a permanência de longo prazo. Ou ainda, segundo o parquet, arranjos de caráter temporário quando conjunturas demandem a recategorização, desafetação dos territórios ocupados sob a jurisdição dessas unidades ou remoção das populações. Nesse último caso, a medida deve ser excepcional e, desde que observadas as garantias do artigo 16 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Outra consideração relevante, em contraponto aos argumentos contrários à criação da UC em estudo, reside no fato de que à época da sua instituição, não havia previsão do Zoneamento Ecológico-Econômico da área de influência das rodovias BR-163 – (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica) no Estado do Pará, o que somente ocorreu com a edição da Lei nº 7.243, publicada em 20/01/2009, que previu essa medida de organização espacial da referida área, potencializando suas funcionalidades ambientais.

Destaque-se que o ZEE, enquanto mecanismo de viabilização da Política Nacional do Meio Ambiente, é regido pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, e destina-se a ser um instrumento de organização do território. O instrumento mencionado define medidas e padrões

de proteção ambiental, destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (artigo 2º).

Assim, o art. 20 do Decreto nº 4.297/2002, estabelece que, para o planejamento e a implementação de políticas públicas, bem como para o licenciamento, a concessão de crédito oficial ou benefícios tributários, ou para a assistência técnica de qualquer natureza, as instituições públicas ou privadas observarão os critérios, padrões e obrigações estabelecidos no ZEE, quando existir, sem prejuízo dos previstos na legislação ambiental. Portanto, o ZEE, enquanto instrumento de planejamento, não pode ser tratado como condição indispensável para o processo de criação da unidade de conservação; mas, caso exista, caberá a sua observância. Essa situação não aconteceu por ocasião da criação da FNJ.

Vimos, em essência, que a criação de unidades de conservação federais na região sudoeste do Pará, a exemplo da FNJ, coaduna-se com a perspectiva mais ampla de política pública, integrante do Plano BR-163 Sustentável, mais especificamente ao eixo Plano de Ação para Prevenção, Controle e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal e o Plano de Desenvolvimento Regional. As UCs resguardariam um importante patrimônio ecológico em torno da Rodovia, evitando inclusive pressões sobre áreas indígenas. Ou seja, há um grande espectro de proteção envolvido.

Pelo exposto, vimos que, em relação a algumas iniciativas que demonstram o não reconhecimento da FLONA, cabe refletir: o interesse de determinados grupos deveria se sobrepor à natureza jurídica do bem ambiental, nos termos do caput do art. 225 da CRFB/88, descrito como “bem de uso comum do povo”, apresentado inclusive nas mobilizações sociais e debates sobre a temática afeta à área de influência da BR-163?

Oportuno observar que “bem de uso comum do povo”, asseverado no art. 225 da CRFB/88, não se confunde com a expressão utilizada pelo direito civil (art. 99 do Código Civil/2002), que conceitua bens públicos “os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”, franqueado o acesso a qualquer pessoa. De certo que o meio ambiente também o seja, mas a Constituição não o titularizou como bem público estrito senso e, sim, como direito fundamental de terceira dimensão.

Salienta Fensterseifer (2019) que o contexto constitucional descrito revela por si mesmo conteúdo valorativo normativo de singular importância do bem jurídico ambiental, vinculando-o de forma inequívoca ao interesse de toda a coletividade. O referido Autor também destaca

que a natureza pública já era observada no art. 2º, I da Lei 6.938/81⁷⁵. Assim, como na Lei da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/88)⁷⁶, a qual é bastante elucidativa ao dispor que por ser de “bem de uso comum do povo” o acesso às praias e a vedação de “privatização” devem ser opostas aos bens particulares.

Assim, verifica-se a clara particularidade da titularidade do direito ao meio ambiente, pois diferencia-se de outros bens jurídicos e direitos, dada a sua natureza de direito ou interesse difuso. Fiorillo (2009) frisa que os direitos concernentes ao meio ambiente transcendem o indivíduo, ultrapassam o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual e alcançam a dimensão coletiva, apresentando-se como um direito pertencente a todos indistintamente.

De acordo com Mancuso (2004), os interesses difusos “são referíveis a um conjunto indeterminado ou dificilmente determinável de sujeitos”, o que se contrapõe “fundamentalmente ao esquema tradicional, visto que a tutela não pode mais ter por base a titularidade, mas a relevância, em si, do interesse; isto é: o fato de sua relevância social”. Para o Autor essa “indeterminação de sujeitos” é verificada também diante da natureza da lesão, pois, ao afrontar os interesses difusos, tal lesão é disseminada por um número indefinido de pessoas. Isso quer significar, por exemplo, uma comunidade (como no caso de uma vila de pescadores, ameaçada pela emissão de dejetos urbanos no mar) ou uma etnia (nos casos de discriminação racial) ou mesmo toda a humanidade (como em relação à ameaça constante de guerra nuclear, ou na ‘exploração’ predatória e anárquica da Amazônia).

Oportuno destacar que o constituinte tutelou duas categorias de objetos do ponto de vista ambiental: uma imediata, ligada à qualidade do meio ambiente, e outra mediata, conectada à saúde, ao bem-estar e à segurança da população, todos esses parâmetros retratados na locução sadia qualidade de vida. Não há dúvidas de que este aparato normativo atenda às demandas da sociedade, devendo ser materializado com máxima efetividade por respeito ao primado constitucional.

Desta maneira, no âmbito da política pública, sob a vertente apresentada até o presente momento no trabalho, há progressividade normativa atinente à criação da UC e aos valores

⁷⁵Art 2º “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;” (BRASIL, 1981).

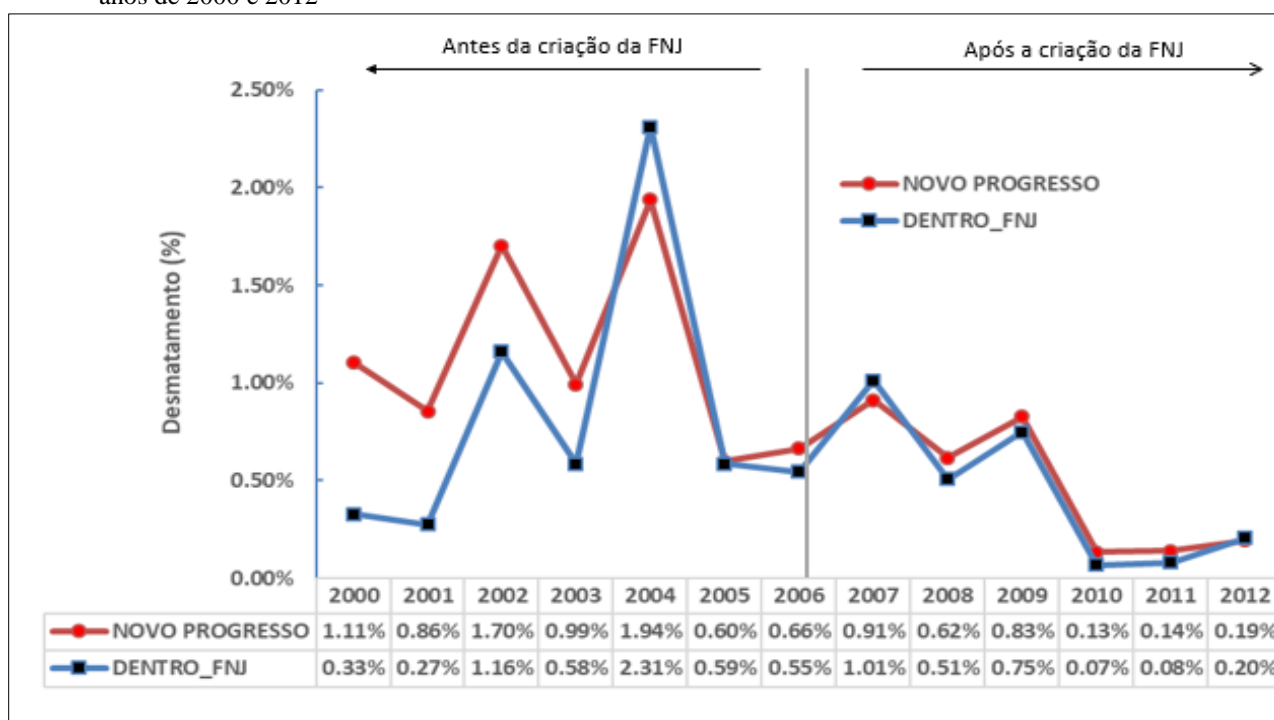
⁷⁶Art. 10. “As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.”

ecológicos ali resguardados, mesmo diante de fortes pressões de grupos econômicos locais. Pontuaremos a seguir análise em relação à atuação do Poder Legislativo, bem como à própria atuação do Executivo ao editar atos com força de lei, no sentido de instrumentalizar a desproteção da tutela ecológica.

Neste sentido, estudos realizados por Oliveira (2019) apresentam discussão interessante sobre a redução do desmatamento, analisando períodos antes e após a criação da FLONA Jamanxim.

No referido estudo o Autor observou que foram computados 122 km² de área desmatada entre 2000 e 2004 (antes da criação), alcançando valor máximo de 302.8 km² em 2004. Já no período entre 2008 e 2012 (pós criação) foram registrados 42.2 km², ou seja: uma variação negativa na ordem de 65.5% de área, quando comparado ambos os períodos. Por sua vez, quando analisou o município de Novo Progresso verificou o mesmo padrão de comportamento, tendo este passado de 503.68 km² de área desmatada entre 2000 e 2004, (alcançando taxa recorde de 739.5 km², em 2004) e chegando à 146.1 km² de área desmatada, entre 2008 e 2012. Neste último período, se comparado à FLONA, experimentou o município uma redução ainda maior, de 70.9%. A figura 10 retrata essas constatações.

Figura 10. Taxa percentual de desmatamento na FLONA Jamanxim e no município de Novo Progresso entre os anos de 2000 e 2012



Fonte: Oliveira (2019)

Para o Autor, considerando sua metodologia de estudo, não se poderia afirmar que a UC tenha sido efetiva na redução do desmatamento, pois os índices encontrados pós criação apresentaram similaridade com os do município de Novo Progresso.

No entanto, entendemos que, embora o órgão ambiental tenha sido atuante na região, fato reconhecido pelos próprios entrevistados, certamente há uma deficiência em termos de infraestrutura e pessoal que dificultaram maior efetividade da UC, haja vista se tratar de área com mais de 1 milhão de hectares e agravada pela inserção em região onde importantes lideranças simplesmente ignoram o espaço protetivo demarcado. Tal deficiência não descaracteriza a relevância da UC, pois sua ausência relevaria indubitavelmente efeitos ainda mais nocivos ao meio ambiente.

Também cumpre registrar que, desde o ano de 2008, Novo Progresso passou a ser inserido em lista elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) como um dos municípios que mais desmataram a Amazônia Legal, permanecendo nela, conforme pode ser verificado na Portaria MMA nº 361, de 8 de setembro de 2017.

Dentre os principais requisitos para inclusão de municípios como prioritários para ações de combate ao desmatamento, nos termos da Portaria MMA nº 360, de 8 de setembro de 2017, estão: área total de floresta desmatada em 2016 igual ou superior a 80 km²; área total de floresta desmatada nos últimos três anos igual ou superior 160 km²; e aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três dos últimos cinco anos.

A mencionada portaria também aponta os critérios necessários para sair da aludida lista, mantendo-se apenas como municípios monitorados e sob controle aqueles que possuam 80% (oitenta por cento) de seu território (excetuadas as unidades de conservação de domínio público e terras indígenas homologadas) com imóveis rurais devidamente monitorados por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), registrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SICAR)⁷⁷. Além disso deve o município manter o desmatamento inferior a 40 km² nos últimos quatro anos. Veremos com mais detalhamento o CAR na seção sobre o panorama legislativo.

Oportuno destacar que Novo Progresso participa do Programa “Municípios Verdes” (PMV), lançado em março de 2011, por meio do Decreto Estadual nº 54/2011, que está sob a

⁷⁷ O Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) é o responsável por emitir o recibo de inscrição do imóvel rural no CAR, confirmando a efetivação do cadastramento e o envio da documentação exigida para a análise da localização da área de reserva legal. Define-se como sistema eletrônico de âmbito nacional e destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais de todo o País. Essas informações objetivam subsidiar políticas, programas, projetos e atividades de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Criado por meio do Decreto nº 7.830/2012, o SICAR dispõe de filtros automáticos que têm como objetivo verificar a existência de pendências relativas à sobreposição de imóveis rurais com unidades de conservação, terras indígenas e áreas embargadas pelo IBAMA. Caso o imóvel rural inscrito no CAR a presente um ou mais casos ele terá sua situação alterada para “pendente”, conforme regras específicas. (SFB, 2017).

coordenação da Casa Civil do Governo do Pará, especificamente sob a responsabilidade do Secretário Extraordinário de Estado para a Coordenação do Programa Municípios Verdes (SEPMV). O referido Programa funciona em parceria com municípios, sociedade civil, iniciativa privada, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Ministério Público Federal (MPF).

Entre os objetivos do PMV está o combate ao desmatamento no Estado; fortalecimento da produção rural sustentável, por meio de ações estratégicas de ordenamento ambiental e fundiário e também de gestão ambiental, com foco em pactos locais, no monitoramento do desmatamento, na implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e na estruturação da gestão ambiental dos municípios participantes.

Feita essas observações, parece-nos claro que a tutela ecológica idealizada foi salvaguardada com a criação da UC, ao menos no sentido de mitigar a degradação ambiental. Assim, cumpre-se o inciso V, art. 2º do SNUC, que estabelece o seguinte: “preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”.

Essa realidade pode ser extraída também das informações sobre a biodiversidade destacada no seu Plano de Manejo. Estamos a falar de uma UC que está inserida na região do interflúvio Tapajós-Xingu, caracterizada por elevada biodiversidade e existência de diversas espécies endêmicas (presentes apenas naquela região geográfica) da flora e da fauna.

No tocante à fauna vimos que há a predominância de floresta ombrófila aberta, associada às porções de relevo ondulado. Na parte localizada ao sul, dada a proximidade com a Serra do Cachimbo, a vegetação é diferenciada e ocorrem refúgios vegetacionais em menores áreas. No topo dos morros, afloramentos com rochas expostas são frequentes, com vegetação do tipo floresta aberta em solo raso (ICMBio, 2010).

De acordo com o ICMBio (2010) os tipos vegetacionais caracterizam-se por apresentar floresta aberta, esparsa, com árvores raquíticas à vegetação graminóide e espécies típicas deste ambiente. Todavia, à medida que a camada de solo vai aumentando aumenta o porte e biomassa florestal. Além disso, outras fitofisionomias de vegetação também ocorrem na FNJ, tais como Floresta Ombrófila Densa Submontana e Aluvial.

Quanto à fauna, há de se reforçar a importância da Unidade para a proteção de espécies interessantes, a exemplo das consideradas raras ou ameaçadas de extinção como a onça-pintada (*Panthera onca*), o macaco-aranha (*Ateles belzebuth marginatus*), a arara-azul-grande

(*Anodorhynchus hyacinthinus*) e o arapaçu-barrado (*Dendrocolaptes certhia medius*) – ICMBio, 2010.

A riqueza do ecossistema da FLONA ajuda o Brasil a cumprir a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB – 1992), que, no seu preâmbulo, traz o valor intrínseco a essa diversidade. Feinterseifer (2019) explica que o “reconhecimento” de um valor intrínseco em outras formas de vida não humanas dá conteúdo à “dignidade” para além da esfera humana, bem como permite a identificação de uma dimensão ecológica da própria dignidade da pessoa humana.

Para o Autor, a proteção de valores e bens jurídicos ecológicos importam restrições aos próprios direitos e ao comportamento do ser humano, caracterizando, assim, inclusive, deveres morais e jurídicos (o próprio direito ao ambiente possui um regime jurídico constitucional de “direito-dever” fundamental). Na prática, tem-se a materialização “do princípio da dignidade do animal não-humano e da natureza, pois o quadro de bem-estar humano é ampliado para além dos espectros liberal e social, inserindo necessariamente a variável ecológica, somado à atribuição de valor intrínseco à Natureza”.

O MPF, por meio da Nota Técnica nº. 02-2017/GTUC-4ª CCR, ao manifestar contrariedade ao PL que busca alterar a Flona, por exemplo, destaca as Metas de Aichi, tratadas na Convenção sobre Diversidade Biológica⁷⁸. Assim, basta olhar para as diretrizes das metas, ou grandes objetivos estratégicos, para ver que o Brasil, ao criar uma UC em região tão estratégica na Amazônia, em torno da BR-163, onde os interesses de grandes grupos econômicos fervilham, demonstra compromisso com os acordos internacionais. Vejamos os objetivos trazidos na referida Convenção:

- 1.) tratar das causas fundamentais de perda de biodiversidade, através da conscientização do governo e sociedade das preocupações com a biodiversidade;
- 2.) reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade e promover o uso sustentável;
- 3.) melhorar a situação da biodiversidade, através da salvaguarda de ecossistemas, espécies e diversidade genética;
- 4.) aumentar os benefícios de biodiversidade e serviços ecossistêmicos para todos;
- e 5.) aumentar a implantação, por meio de planejamento participativo, da gestão de conhecimento e capacitação.

⁷⁸ Trata-se da 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10), realizada na cidade de Nagoya, Província de Aichi, Japão. No encontro foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020. O plano prevê um quadro global sobre a diversidade biológica, buscando estabelecer ações concretas para deter a perda da biodiversidade planetária. O plano serve de base para estratégias do sistema das Nações Unidas e todos os outros parceiros envolvidos na gestão da biodiversidade e desenvolvimento de políticas. (O ECO, 2014).

Nesta seara, o MPF enfatiza o Decreto nº. 2.519, de 16 de março de 1998, que promulgou a Convenção sobre Diversidade Biológica. Aos signatários pesa o dever do estabelecimento de planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, a obrigação em relação à manutenção da legislação protetiva e a análise das consequências ambientais das políticas internas, podendo a responsabilidade ser apreciada, inclusive, pela Conferência das Partes.

Destaca-se que, em 2015, segundo o MMA (2018), o Brasil lançou, por exemplo, o Catálogo Taxonômico da Fauna Brasileira, que reúne dados de mais de 116 mil espécies de animais. Ressalta-se que a construção dessa lista atende umas das 20 metas de conservação, com as quais se comprometeu o Brasil na CDB da Organização das Nações Unidas.

Para o Brasil a UC, sem dúvida, ao ser criada sob a categoria FLONA, dá coerência aos acordos internacionais na seara ambiental, inclusive àqueles destinados à redução do desmatamento, como veremos em seção específica. Além disso, a iniciativa também resguarda o interesse público primário, pois, como ressalta Fensterseifer (2019), este retira sua força na questão ecológica na natureza difusa do bem jurídico ambiental.

3.2. Estudo técnico do ICMBio em 2009 versus panorama legislativo

Além do panorama descritivo da FLONA Jamanxim, tratado anteriormente, é interessante conhecer o cenário da UC em 2009 a partir do estudo técnico elaborado pelo ICMBio. A intenção é que possamos perceber o cenário de ocupação da área e quais espaços poderiam eventualmente ser desafetados sem comprometer a proteção ecológica. Daremos destaque aos pontos críticos e às principais conclusões do referido estudo.

Inicialmente, cabe destacar os seguintes pontos de balizamento da análise segundo o ICMBio (2010): a metodologia adotada, que envolveu informações secundárias como os documentos constantes no processo de criação da Flona Jamanxim (vol. 4 e 5 e anexos I,II e III – 02001.005016/2005-47); a proposta de alteração de limites da Flona Jamanxim, encaminhada pelas associações dos produtores rurais do Vale do Garça, da Gleba Imbaúba e Gorotire e Vicinal Mutum-Acá entre outros documentos; e os dados geográficos, com referenciais de desmatamento do PRODES/INPE, acumulados até 2008, com especificações de pontos de análise provenientes do site SISCOM/IBAMA, bases cartográficas, SIVAM, fornecidas pelo Serviço Florestal Brasileiro e base hidrográfica realizada a partir de cartas de 1:100.000, digitalizadas pelo Núcleo de Sensoriamento Remoto do IBAMA/Belém. Também se realizou

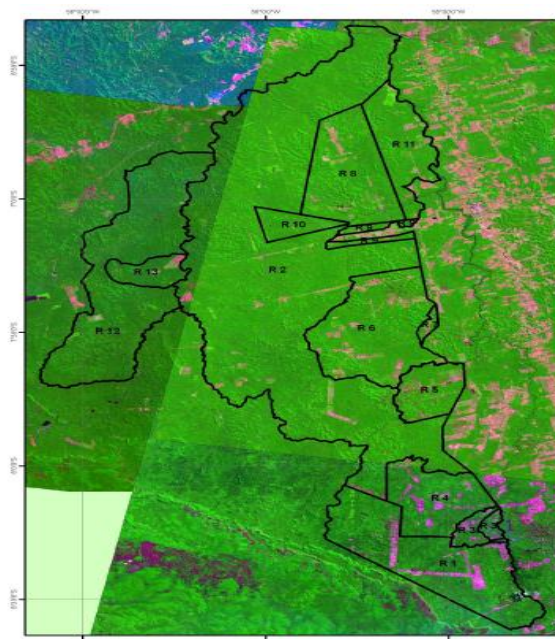
visita de campo para coleta de dados por meio de formulário com itens objetivos e entrevistas, tudo registrado e fotografado digitalmente.

Na tabulação dos dados coletados, as informações foram consolidadas de maneira que a Flona Jamanxim e parte da APA Tapajós (também foi sobrevoada em virtude da possibilidade de ampliação para as vastas áreas preservadas contíguas à Flona Jamanxim) tiveram ser que subdivididas em 13 regiões homogêneas (figura 13), a partir da utilização de critérios definidos na figura 14, sendo estes posteriormente avaliados quanto à permanência, exclusão ou incorporação/ampliação aos limites da Flona Jamanxim.

O estudo informa que os critérios foram sendo aperfeiçoados no decorrer dos trabalhos e consideraram as características da UC, relacionadas às grandes áreas de criação de gado extensivo, garimpo, baixa densidade de ocupação, características e história da ocupação, bem como aspectos bióticos e abióticos relevantes, além dos objetivos da categoria “desenvolvimento sustentável”.

Fez-se ainda a ressalva de que os limites hidrográficos e as pretensões fundiárias foram utilizadas para delimitação das regiões; porém, em função do ínfimo tempo disponível para o estudo, não se realizou a coleta de informação de cada uma das ocupações, havendo a sugestão de que pudesse ocorrer futuramente. De toda sorte, por meio de observações e entrevistas em pontos localizados por várias áreas, buscou-se uma visão geral de cada região e ramal, caracterizando os tipos de ocupação mais frequentes.

A figura 11, de acordo com o relatório, traz alguns ajustes dos limites da Unidade à época, que contemplariam a desafetação de partes da área protegida que demonstrassem maior ocupação, maior importância socioeconômica e aquelas com baixo potencial de manter-se dentro da área por estarem muito antropizadas. As propostas de liberação de determinadas áreas, previamente analisadas, considerava ainda fatores econômicos e socioambientais, sempre norteando-se pelos objetivos que levaram a criação da UC.

Figura 11. Regiões subdivididas no estudo realizado pelo ICMBio em 2009

Fonte: Extraído do relatório 2009, ICMBio

As regiões, subdivididas acima, foram individualmente analisadas, como dito, a partir dos critérios descritos no quadro 3.

Quadro 3. Descrição dos critérios utilizados para caracterizar regiões recursos bióticos, abióticos, características da ocupação e pretensões fundiárias da Flona Jamanxim (2009)

1. Uso do solo	Pecuária/PMF/garimpo- (gradação de uso) PMF – Plano de Manejo da Flona
2. Produtividade	Gradação da atividade
3. Densidade humana	Baixa/média/alta
4. Planos de manejo florestal	Quantidade identificada em arquivos do IBAMA/STM
5. Garimpo	Descrição/gradação da atividade observada em campo
6. Área	Aberta/área preservada Proporção percentual baseada em dados do PRODES/INPE 2008
7. Tipo ocupante Principais tipos de moradores encontrados	Vaqueiros, caseiros, posseiros-moradores ou garimpeiros.
8. Concentração fundiária	Pretensão fundiária em termos de tamanho de lotes observado por entrevistas em campo
9. Hidrografia	Nº nascentes (IBGE 1:250.000) e principais rios da região
10. Relevo	Geomorfologia segundo dados geográficos do SIVAM
11. Fitofisionomia	Tipologias vegetais predominantes

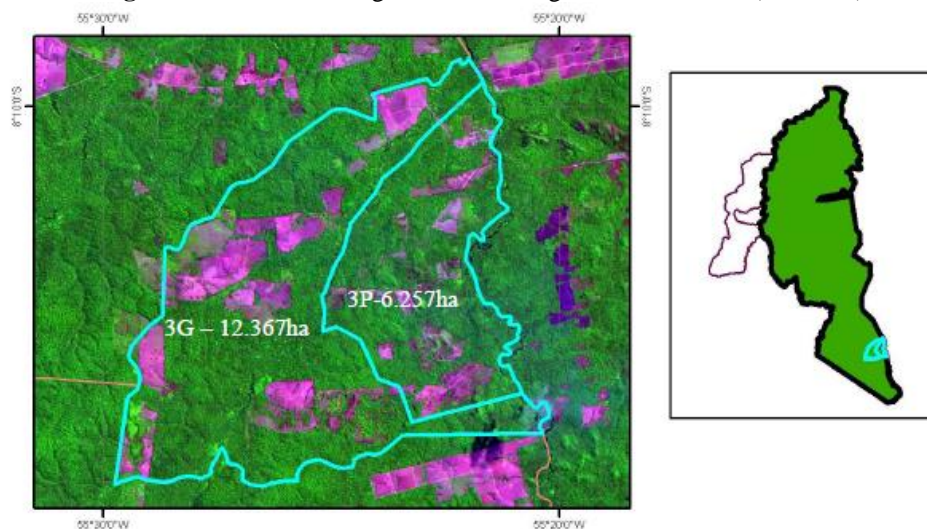
12.Desmatamentos	Antiguidade ou recência da dinâmica segundo dados do PRODES/INPE
13.Interioridade/Contiguidade	Distribuição espacial das áreas preservadas, e desmatadas, fragmentação florestal, etc. (observados em imagens de satélite e sobrevoos)
14. Observações gerais	Outros dados pertinentes
15.Permanência/Desafetação/Anexação	Avaliação quanto a permanência, desafetação ou anexação da região à novos limites propostos da Flona Jamanxim.

Fonte: Extraído do relatório 2009, ICMBio

No entanto, daremos destaque às áreas onde o ICMBio previu possibilidade de desafetação, bem como as áreas mais críticas, onde não se poderia cogitar a liberação, por ser um verdadeiro incentivo à grilagem de terras.

A figura 12 retrata a região 3, qual seja uma área delimitada com duas propostas básicas: uma (3P) de 6.257 ha, e outra maior (3G) de 12.367 ha.

Figura 12. Detalhe da região 3 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008



Fonte: Extraída do relatório 2009, ICMBio

O relatório apontava que a área 3G possuía cerca de 11 posses, sendo informado na entrevista de campo que em nenhuma delas o posseiro era o próprio morador. Observou-se que essa porção era caracterizada por ter posseiros que residiam em Castelo de Sonhos e mantinham apenas um ou dois vaqueiros na área de sua posse. Ilustrou-se bem tal realidade com o “caso de Gonçalo”, que tinha uma rede de revendedora de motos em municípios da região e dizia possuir pelo menos 5 “lotes” de 700 a 900 ha em média, cadastrados na associação em nome de parentes próximos. Em geral as pastagens estavam em atividade e a produtividade era mediana.

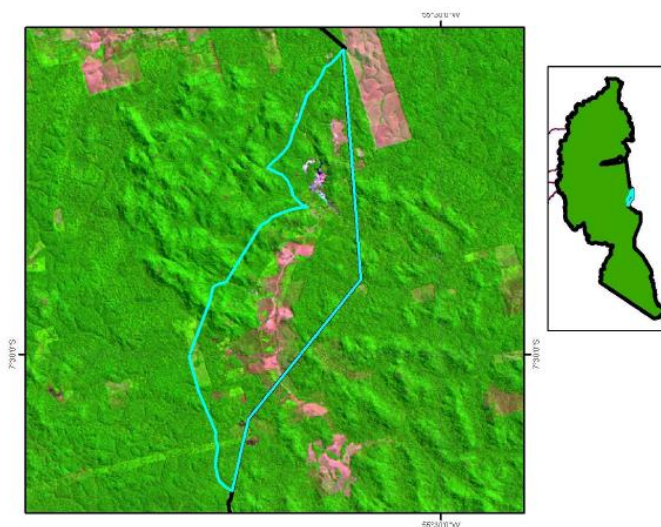
Constatou-se ainda, que havia desmatamentos recentes e 20% da área total da porção já estavam abertas, podendo sua contiguidade ser classificada de média a grande. Para o ICMBio haveria justificativa para a desafetação, porém com a ressalva de que na área existiria uma grande concentração fundiária e o benefício social que as fazendas produziam era muito baixo.

Já na área 3P identificou-se cerca de 14 posses e uma concentração fundiária menor que na área 3G e pouca divisão de lotes entre parentes. De acordo com as entrevistas, foram identificados de 4 a 6 posseiros moradores nos lotes, os outros residiam principalmente em Castelo dos Sonhos. Destes, apenas alguns tinham a pecuária como atividade econômica principal.

A porção estava 28% desmatada, sendo que poucas destas foram abertas após a criação da Unidade. Mesmo assim sugeriu-se o ajuste e a desafetação, pois considerou-se como relevante no estudo o fato de a associação Vale do Garça (agrega os posseiros locais) estar respeitando o TAC proposto pelo ICMBio, que gerenciava hipóteses de paralisação das atividades de desmatamento. A área tinha relativamente maior interesse social, pois abrigava mais moradores e tinha mais posses; possuía maior proximidade com a BR-163 e acessos terrestres facilitados; estava antropizada há mais tempo e havia maiores dificuldades de gestão por parte do ICMBio nesta localização.

Já a região 7 (figura 13), com área total de 4.621 ha, tinha por característica um ramal com desenho de uma alça e constituía entrada e saída da Flona em sua porção leste, mas não possuía acesso terrestre a outras regiões da Unidade.

Figura 13. Detalhe da região 7 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008



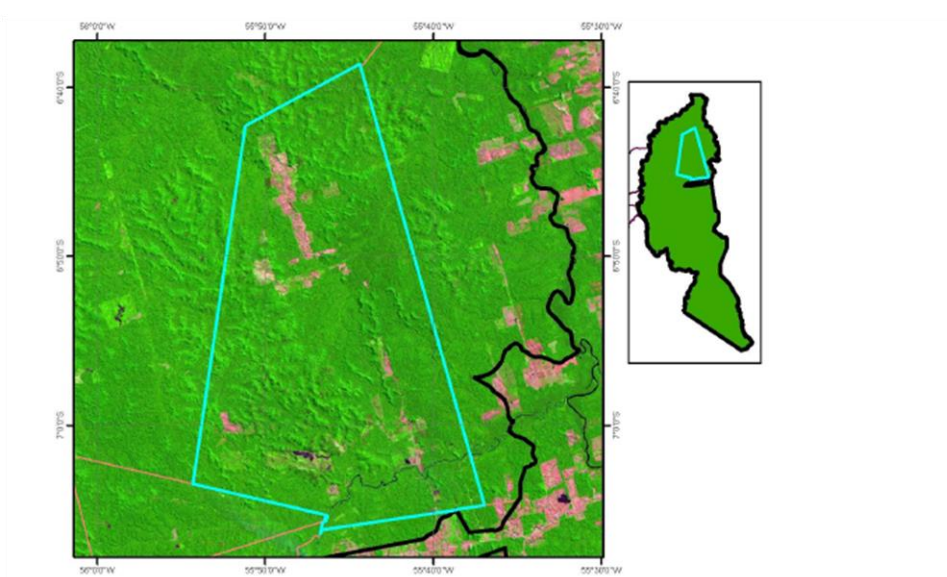
Fonte: Extraída do relatório 2009, ICMBio

Nesta diminuta porção havia garimpo de ouro com significativa atividade. Observou-se também vários pequenos lotes com posseiros morando. A hidrografia da região foi um elemento de análise, pois drenava para o leste (para fora da unidade), de forma que não havia maiores impactos ecológicos no interior da UC; assim como o escoamento terrestre dava-se diretamente na BR-163.

Nesta localização, 25% da área estava desmatada. A desafetação traria maior capacidade de gestão da Unidade e retiraria uma área já na borda da Flona que possuía grande apelo social e impacto ambiental, gerados tanto pelo garimpo como pelas pequenas posses existentes. Ademais, a proximidade da borda limítrofe da área permitia que a desafetação tivesse menor impacto em relação à contiguidade da Flona. Constatou-se, no estudo, que pela rede de drenagem natural as atividades de garimpo não causariam impacto direto nos rios da Flona, embora houvesse a necessidade de um trabalho voltado a práticas sustentáveis nas atividades de mineração. Assim, segundo os seus idealizadores, a desafetação seria uma forma de ajuste de limites da Unidade e a proposta de fundo seria baseada na rede hidrográfica e algumas linhas secas.

A região 8 (figura 14) situava-se bem no interior da área protegida, trazendo impacto de interioridade da região. Nela, já existiam cinco planos de manejo florestais, alguns inclusive foram explorados e mais tarde parcialmente desmatados pelos ocupantes atuais, que teriam comprado a área da empresa "Taiga do Pará Industrial Madeireira".

Figura 14. Detalhe da região 8 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008



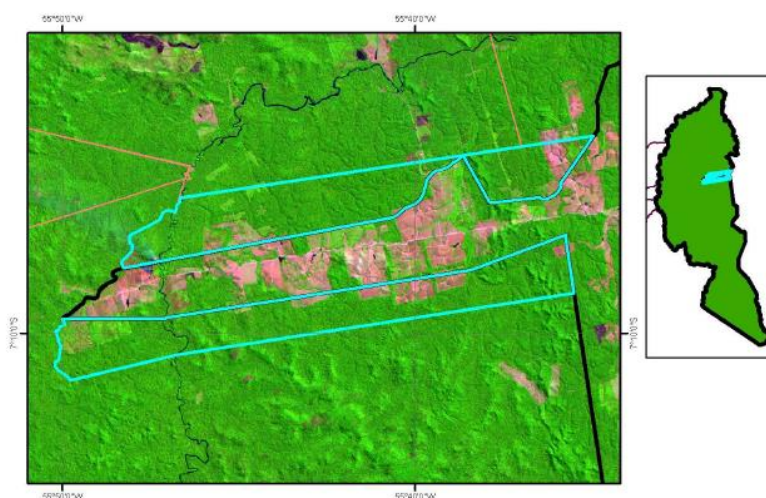
Fonte: Extraída do relatório 2009, ICMBio

As pretensões fundiárias variavam com média de 1.500 a 2.500 ha, sendo comum encontrar posseiros com dois ou mais lotes deste tamanho. A maior parte das posses são de pessoas que residiam na cidade de Novo Progresso e tinham boas condições financeiras. Verificou-se no curso da vistoria que existiam desmatamentos recentes e queimadas.

Havia uma baixa ocupação da área, por isso, considerando os desmatamentos novos e em curso, a sua desafetação premiaria criminosos ambientais, enfraqueceria a possibilidade de um TAC para redução de desmatamentos e, certamente, levaria a mensagem de que a transgressão e os crimes ambientais dentro de Unidades de Conservação compensavam. Por isso o estudo sugeriu a manutenção desta porção da Flona Jamanxim, havendo a necessidade de processo de desintrusão, com prioridade nos trâmites administrativos e judiciais para apuração dos crimes ambientais flagrados e autuados pelo IBAMA.

Em outra perspectiva, tem-se a região 9 (figura 15). O relatório trouxe a informação de que parte desta porção foi excluída dos limites da Flona na sua criação. As entrevistas revelaram que a pretensão fundiária dos ocupantes destes lotes era oriunda do loteamento feito no final da década de 1980 pela APRORGIM (Associação dos Produtores Rurais da Gleba Imbaúba), que teve por modelo a forma das colonizações de Mato Grosso, mas não existiam direitos sobre as terras. Cada lote teria dois por doze quilômetros com frente para o ramal Aprorgim, perfazendo área de 2.400 ha. Verificou-se ainda que alguns estavam subdivididos longitudinalmente entre familiares.

Figura 15. Detalhe da região 9 sobre imagem Landsat 5 TM(R5G4B3) do ano de 2008. Ela compreende os fundos dos lotes do ramal APRORGIM



Fonte: Extraída do relatório 2009, ICMBio

O ICMBio frisou que poucos ocupantes provenientes de Tangará do Sul (MT), permaneciam no seu lote, uma vez que a maioria revendeu a área a terceiros. Outros mantinham o lote em sua posse, mas retornaram a Mato Grosso, onde possuíam outras fazendas. Em síntese: poucos lotes (de 2 a 4) são ocupados por posseiros/moradores, os outros são de moradores da cidade de Novo Progresso e parte de pessoas que residiam em outras regiões do País. Em geral as fazendas tinham média produtividade e alguns lotes originais foram subdivididos entre parentes.

Destacou ainda o estudo que, durante a criação da FNJ, os limites destas áreas “pontiagudas” foram os limites das áreas já desmatadas ao longo do ramal, daí se gerou questionamentos, pois alguns ocupantes alegavam que não sabiam ao certo o tamanho do fundo de seus lotes e, por isso, acabavam entrando com suas atividades na Flona. Argumentavam também que não mais teriam sua área de reserva legal obrigatória, quando o programa "Terra Legal" procedesse a titulação das posses e exigisse tais espaços. Constatou-se ainda que cada posseiro ficou com lote de tamanho diferente fora da Flona.

A área desmatada até 2008 consistia em 18% do total correspondente à região 9, sendo vários destes desmatamentos posteriores ao decreto de criação da Flona.

Em arremate, o ICMBio sugeriu ajuste dos limites da Flona Jamanxim, devendo a área 9 ser desafetada da Unidade, garantindo, assim, a todos os lotes, um fundo de 4 quilômetros a partir do ramal Aprorgim. Ponderou ainda pela possibilidade de manutenção ou recomposição da reserva legal por parte dos posseiros quando titulados futuramente com áreas de 800ha (lote todo: 2x4km) a 400ha (meio lote: 1x4km).

Buscando maior pacificação, destacou-se a melhora no relacionamento com a COMANJAL (cooperativa dos moradores da região) e a redução do conflito, criado desde o surgimento oficial da FLONA nas áreas de ocupação antiga de posseiros (moradores). Sugeriu-se a permanência do Rio Esmeril (referenciado no decreto de criação da Flona como “Igarapé Dois Irmãos de Cima”), devendo ser mantido como limite oeste desta área de exclusão, pois, após o rio, haveria a presença apenas de grandes fazendas, com posseiros residentes em outras regiões do País.

Em conclusão do relatório de 2009, apontou-se de forma contundente que pouquíssimos posseiros eram efetivamente moradores da área da FLONA, podendo ser estimados entre 30 a 40 famílias em toda a extensão da Unidade. Observou-se ainda em algumas das fazendas eram mantidas por vaqueiros, mas muitas áreas não possuíam ninguém, tampouco pastagens. De forma que vastas extensões de florestas públicas estavam nessas condições e apesar disso ainda havia posseiros dizendo-se donos. Verificou-se ainda a presença de muitos pastos abandonados,

em processo natural de regeneração. De modo geral a produção pecuária era baixa e a densidade demográfica também.

Com isso, a equipe técnica do ICMBio propôs, a partir do trabalho, a desafetação de cerca de 77.000 ha. Tal desafetação de áreas adicionais, contudo, foi considerada inviável do ponto de vista social, econômico e ambiental. Por isso as conclusões do estudo foram as seguintes:

Baseados nas informações de campo e nos dados secundários levantados concluiu-se que a Flona Jamanxim não deve ser alvo de desconstituição ou mesmo de drástica redução. Isto levaria a um recuo de estratégia governamental de conservação que traria consequências ambientais imprevisíveis não só para a própria área da Flona, mas também para várias outras unidades de conservação da Amazônia, invariavelmente sofrendo de pressão fundiária, invasões e interesses políticos.

Particularmente a situação fundiária da Flona Jamanxim é caracterizada por enormes pretensões, com baixa produtividade. Num processo de drástica redução demonstraram que trariam baixo benefício social se comparado ao regime de concessão florestal. Em termos sociais temos um reduzido número de posseiros/moradores (de trinta a quarenta famílias) que não representam ameaça a integridade da unidade. Em termos ambientais a importância da proteção da biodiversidade e as grandes áreas de florestas contíguas preservadas que ocorrem na unidade desqualificam a alternativa de drástica redução da unidade.

No entanto alguns ajustes nos limites da unidade podem ser propostos almejando-se a melhor definição das áreas com potencial para conservação sem prejuízo do recuo de estratégia governamental de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Os limites propostos para a desafetação são sedimentados por necessidade de pequeno ajuste para a maior governabilidade sobre a região, englobam três regiões conforme exposto no item anterior e pelas razões expostas propõe-se que não seja maior que isso. (RELATÓRIO, ICMBIO, 2009, p. 30).

O referido relatório, claramente, mostra-se bem executado, no tocante a definição da metodologia e minuciosidade de informações, sinalizando que à época respeitou-se, em princípio, a autonomia administrativa do ICMBio, considerando sua competência legal.

No entanto, o estudo não surtiu efeitos práticos, nem houve continuidade na identificação documental das posses. As pressões foram intensificadas e as especulações para uma futura liberação de áreas acabou contribuindo para o agravamento dos problemas sociais e ambientais na região. Na Nota Técnica nº 2/2016 DIMAM/ICMBio, a Autarquia fez referência a essas pressões, nesse sentido:

(...) Projeto de Decreto Legislativo da Câmara - PDC 1148/2008, do Deputado Zequinha Marinho (PSC/PA), propunha a suspensão dos efeitos do Decreto de 13 de fevereiro de 2006 que criou a Floresta Nacional do Jamanxim. Proposta de algumas associações de produtores rurais com o apoio de prefeituras municipais de exclusão de 912 mil ha da unidade (2009). Proposta do governo do Estado do Pará com demanda de exclusão de 900 mil ha de área da unidade (Ofício 199/10- GG/PA). Constituição de um grupo de trabalho informal, em março de 2012, composto por representantes do Ministério de Meio Ambiente, do Instituto Chico Mendes e de Associações de Produtores Rurais locais, estudar o conflito na FNJ tendo como base

os seguintes critérios: procurar manter a menor área a ser desafetada, manutenção do melhor perímetro para gestão da unidade e propiciar a maior quantidade de ocupantes fora dos limites da unidade (...).

Cumpramos enfatizar que o estudo técnico do ICMBio, ainda em 2009, como dito na seção 4.1, decorreu da demanda gerada em função da manifestação de setores da sociedade local que questionavam a continuidade das posses dentro dos limites da Flona Jamanxim, reivindicando a alteração do atual traçado da Unidade, com apoio de um grupo de políticos paraenses.

Neste contexto, interessante destacar trecho da entrevista com o Sr. Agamenon Menezes, pois demonstra que há uma forte interlocução do Sindicato de Produtores Rurais de Novo Progresso, na figura de seu presidente, em Brasília, atuando na defesa dos interesses da categoria, obviamente. Vejamos o seguinte excerto:

O que aconteceu, eles cortaram o desmatamento e não deram alternativa para ninguém. Aí as pessoas estão fazendo o seguinte: Eu sou do Sindicato, e ajo dessa forma: até certo ponto se obedece a lei e não se discute. Eu não. A lei que é conveniente eu obedeco, mas a que não é conveniente eu desobedeço e trabalho para mudar ela e altero ela. Já fiz isso muitas vezes. Leis importantes para o País, já fui para Brasília. Já fiquei até um ano lá brigando. Na Lei de Gestão de Floresta Pública, por exemplo, já ouviu falar dela? Então, quando inventaram essa lei de gestão de florestas públicas, eles estavam tirando o direito de propriedade em uma lei que não tinha nada a ver. Fui para Brasília e coloquei 306 emendas. Olha o que é 306 emendas nela. Ela tem 93 artigos e foram aprovados 255 (...) Artigo com todos os deputados, todos os partidos. Tenho uma boa interlocução, graças a Deus. Você já viu executarem? Morreu. A lei de gestão de florestas públicas virou letra morta. Porque eu investi o art. 82 que dizia que ficava extinto o direito de propriedade na Amazônia, eu inverti, coloquei lá que fica garantido o direito de propriedade, segundo a Constituição, na Amazônia Legal até 20XX. Aí ninguém executou a lei. Morreu a lei. Assim, como a BR Sustentável. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Todavia, o posicionamento inicial do ICMBio, em 2009, mais rígido, foi modificado em 2016, mostrando-se mais flexível quanto às alterações na FLONA e tornou-se ainda mais condescendente diante das pressões políticas para a desafetação da área.

A partir de agora, iremos contextualizar o panorama legislativo que evidenciará a situação ainda mais grave em que se encontra a FNI, e sob uma flagrante afronta à proibição do retrocesso ambiental – certamente a aceção mais aceita desse princípio no âmbito do direito brasileiro.

Ademais, apesar de tal análise demandar uma interlocução direta com fatores econômicos – pois no geral, as UCs têm sido consideradas um obstáculo à implantação de empreendimentos econômicos – daremos destaque, aqui, aos aspectos de cunho ocupacional da Unidade.

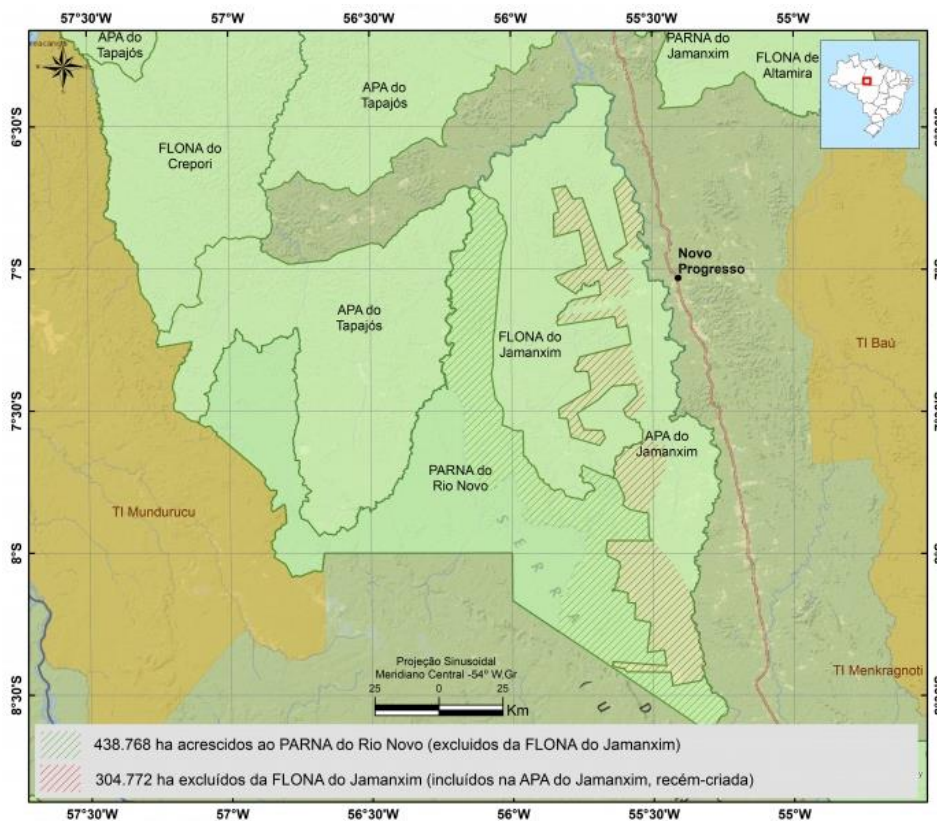
Cumpra observar, inicialmente, que o MPF expediu a recomendação ao ICMBio e impetrou ação civil pública em 10 de novembro de 2016, com a finalidade de sustar a tramitação de processo administrativo, que tivesse por objeto a recategorização e/ou desafetação da UC, sem o devido compromisso legal.

Naquele contexto político vigia a proposta de medida provisória com redução de 862 ha do Parque Nacional do Jamanxim. Buscava-se com a iniciativa dar viabilidade para a construção da EF – 170, que transpassava em determinado trecho essa UC. Para garantir a aprovação desta MP junto ao Congresso Nacional, o Governo teve que barganhar com alguns congressistas. Eles, no entanto, exigiram em troca outra MP, com alteração de 305 mil ha na FNJ. O acordo foi feito e então nasceu, no dia 19/12/2016, as MPs 756/2016 e 758/2016, cujos conteúdos detalharemos criticamente a seguir.

Neste sentido, ao longo da tramitação, o que se viu no Congresso Nacional foi um alvoroço de emendas parlamentares com pedidos de desproteção da floresta. A área inicialmente proposta pelo Executivo de 305 mil ha já alcançava o espaço de 1,2 milhões de ha, justamente no lugar ecologicamente mais sensível da Amazônia e no momento que o desmatamento voltava a crescer.

A MP 756/2016 (figura 16), vetada integralmente, reduzia a FNJ em 57%, isto significa que, dos 1.301.120 ha correspondentes à sua totalidade, 743.540 ha seriam excluídos da Flona. Deste total excluído, 59% seria destinado ao Parque Nacional Rio Novo e 41% destinado à recém-criada APA Jamanxim. A recategorização dos 305 mil ha, destinados à APA, permitiria a existência de propriedades privadas e, portanto, a regularização fundiária e ambiental de vários ocupantes ilegais. Percebe-se, claramente, montante de terras muito superior aos 77 mil ha proposto no estudo de 2009 pelo ICMBio.

Figura 16. Medida Provisória nº 756, de 19/12/2016 e suas alterações no PARNA do Rio Novo, na FNJ e criação da APA Jamanxim



Fonte: Instituto Socioambiental – ISA (2016)

Por sua vez, a MP 758/2016 (vetada parcialmente), alterava os limites do Parque Nacional do Jamanxim e criava a APA Rio Branco para dar passagem à Ferrogrão, que possui processo em tramitação e encontra-se próxima à BR-163. Esta ferrovia será responsável por escoar praticamente toda soja de Lucas do Rio Verde (MT) à Miritituba (Itaituba/Pa).

Destaca-se que os vetos mencionados ocorreram às vésperas da viagem do presidente Michel Temer à Noruega, onde, à época, trataria de questões ambientais, sendo tal fato amplamente noticiado (OBSEVATÓRIO DO CLIMA, 2017). A Carta, enviada pela Noruega ao Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, manifestava preocupação com o crescimento dos índices de desmatamento na Amazônia, por apresentar políticas públicas contraditórias com a preservação ambiental.

Evidenciava-se as MPs retromencionadas, bem como o descumprimento de acordo em que o Brasil se comprometia com o combate ao desmatamento, em troca de aporte financeiro da Noruega ao Fundo da Amazônia para projetos com essa finalidade. Durante a visita de Temer à Noruega foi anunciado o corte de 50% do valor que seria repassado para o Brasil em 2017.

O fato é que, em 18 de junho de 2017, em vídeo divulgado na internet, o Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, e o Senador Flexa Ribeiro, reportaram-se inicialmente “aos amigos e amigas de Castelo dos Sonhos, Novo Progresso e todo o pessoal da região”, sendo que o Senador acrescentou ainda o “povo de Cachoeira da Serra e Moraes de Almeida”.

No vídeo, o Ministro afirmava categoricamente que havia se reunido com o ICMBio, "ficando acertado" que a Autarquia ambiental daria um parecer técnico, acatando decisões no sentido de transformar determinadas áreas da Flona em APA. Em 07 de julho de 2017 o ICMBio emitiu, então, a Nota Técnica nº 116/2017/COCUC/CGCAP/DIMAN/ICMBio, justificando a necessidade de alteração da FNJ, a que tudo indica em termos bem mais flexíveis.

Segundo o WWF-Brasil (2017) o veto, na verdade, deu-se para que a proposta fosse novamente alterada e pudesse reduzir ainda mais os limites da Flona e ainda fugir de vícios de constitucionalidade, ligados ao uso de medidas provisórias (aspecto este mencionado pelo Ministro do Meio Ambiente no vídeo acima mencionado).

Neste contexto, oportuno destacar aqui trecho da entrevista com o Sr. Agamenon Menezes, segundo o qual a não sanção da MP 756/16 pelo Presidente da República, Michel Temer, não se deu por pressões ecológicas, dada pelos tratados e acordos firmados pelo Brasil. Mas por motivos alheios aos princípios republicanos. Neste sentido, vejamos o seguinte trecho da entrevista:

O projeto de lei que nós fizemos lá 756, aprovado pela Câmara, passou pelo Senado, voltou para Câmara, Senado. O Presidente da República vetou, por que ele vetou? (...) Se modificou e o Congresso aprovou, teria que respeitar, né? Nós podíamos ter voltado pra lá e ter feito.... derrubar o veto dele e acabado. O problema era o seguinte: o Presidente estava na berlinda para ser cassado, devido denúncias e ele depende de voto. Cada voto pra ele é precioso. Sarney Filho tem 16 votos no partido dele. Ele iria dispensar esses 16 votos e assinar um PL? Passou por cima de tudo e não assinou. O Sarney o colocou ele na parede. E 16 votos seriam suficientes para derrubar ele. (...) O Brasil por causa dessas denúncias do Ministério Público... O Ministério Público para mim é uma desgraça no País. O Ministério Público hoje é um atraso de vida para o País. Porque o Ministério Público saiu da esfera legal dele e partiu para o ideologismo. O Ministério Público é o representante das ONGs no Brasil. Ele fala a linguagem das ONGs, ele age com a ordem das ONGs e ele não tem limite para fazer o que está fazendo. O Ministério Público no momento que nós estamos passando no Brasil, ele não poderia fazer essas denúncias em cima do Temer. Não porque não houve o problema de fato, mas poderia deixar passar o momento para dar estabilidade para o País (...).

Cada voto que um deputado dá ele quer não sei quantos milhões em emendas, verba de gabinete. E o Presidente tem que dar. Ele ficou louco. Acabou com a sustentação do País. Uma irresponsabilidade...o Ministério Público não vê as consequências que terão lá na frente (...) Tem que avaliar se é o momento, se vale a pena cassar ele. Não vale a pena (...). A Dilma já valia a pena porque estava em começo de mandato e o Brasil iria estourar na mão dela. De qualquer jeito vinha. Agora o Temer está em começo de mandato. Tá vindo eleição bem aí. O Presidente agora numa situação dessa

é horrível. Não é sustentável. Não é que eu seja a favor do Temer, mas que o Ministério Público não tem avaliação. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Importante ressaltar que o Sr. Agamenon Menezes citou o “PL”, mas se referia à MP 756, como podemos depreender claramente da sua fala. Mesmo diante do veto, seja por motivos estritamente políticos internos ou eventual pressão ambiental, o interesse na alteração de grandes proporções territoriais da UC se manteve e deu ensejo ao Projeto de Lei nº 8.107/2017.

Entre os argumentos oficiais para o Projeto de Lei (na fala do Ministério do Meio Ambiente, à época), obviamente, estava a “proteção da diversidade biológica, disciplinamento do processo de ocupação da região e fomento ao manejo florestal sustentável e a conservação dos recursos hídricos”.

Importante lembrar, como vimos, que o ICMBio, em 2009, manifestou-se no sentido de que a estratégia do Governo Federal de criar unidades de conservação na Amazônia teria surtido o efeito esperado sobre as taxas de desmatamento no contexto das BR-163 e BR-230, reduzindo-as. Entretanto, ressaltou veementemente que a falta de regularização fundiária na região impedia a consolidação de um plano de desenvolvimento sustentável no local. Sustentou que, apesar de muitos posseiros terem protocolado pedido de regularização junto ao INCRA, não haveria proprietários com terras tituladas nos limites da FLONA. Haveria sim, posseiros com pretensões fundiárias, em geral de grandes extensões, reproduzindo o modelo de alta concentração fundiária e pecuária extensiva do sul do Brasil.

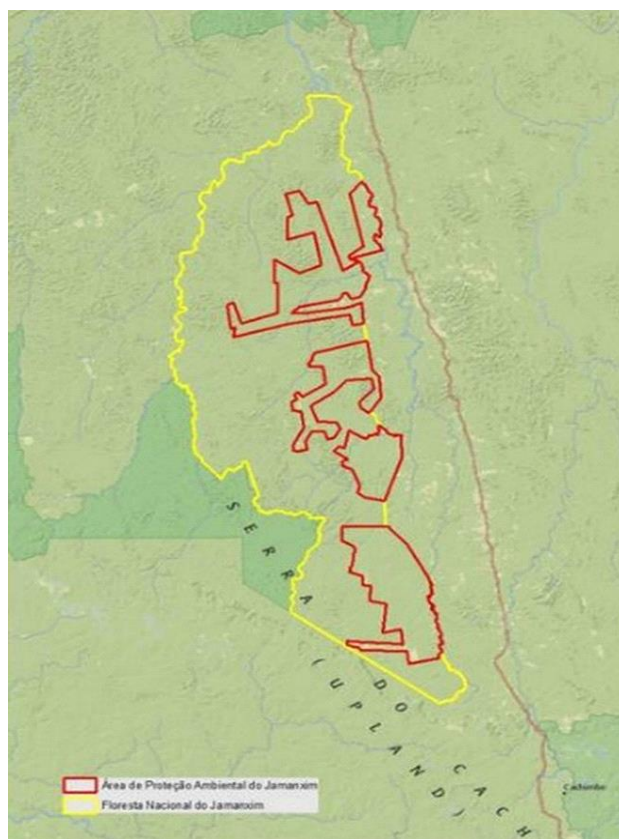
Conforme apresentado, somente recentemente, na exposição de motivo do PL 8.107/2017, houve referência ao novo posicionamento do ICMBio, por meio da Nota Técnica nº 116/2017, de forma a justificar a desafetação de área proposta no referido Projeto. Oportuno registrar que não obtivemos acesso a este documento, somente ao texto do PL.

Nos termos do PL em trâmite na Câmara dos Deputados, e segundo informações veiculadas no sítio oficial da Casa Legislativa, a área de Floresta sairá dos atuais 1,32 milhão de ha (pouco mais do dobro do tamanho do Distrito Federal) para 953 mil ha. E a APA terá outros 349 mil ha⁷⁹ (26,45% da área original da Flona, pouco acima de duas vezes o município de São Paulo.) Até 2017 havia doze propostas de emendas ao PL, sendo cinco apresentadas

⁷⁹ O percentual de floresta transformado em APA é menor que o previsto na Medida Provisória 756/16, que foi vetada pelo presidente Michel Temer em 20 de junho, após críticas de organizações ambientais. O texto original da MP estabelecia que 41% da floresta viraria área de preservação, enquanto o texto alterado pelo Congresso transformava 37% da floresta em APA. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

pelo até então deputado federal, eleito no Oeste do Pará, Francisco Chapadinha. A figura 17 ilustra as alterações consignadas no referido Projeto de Lei.

Figura 17: Proposta de redução da FNJ e criação da APA (em vermelho) - Projeto de Lei 8.107/2017



Fonte: MMA (2017)

Destaca-se, nesse contexto, o trecho da entrevista com a advogada do Sindicato de Produtores Rurais de Novo Progresso, que retrata não só o estado de espírito, mas, principalmente, as expectativas dos possuidores locais em relação à iniciativa:

O pessoal aceita porque em APA aceita o produtor rural. O PL trouxe inovação legal. Porque antes faziam um corte para excluir em APA. Não aceita o Governo Federal (ICMbio) transformar em área de expansão produtiva. Mas o PL criou ilhas, e aquele produtor que estava com a posse consolidada antes da criação, vai poder permanecer na APA e terá o direito de permanecer naquela posse. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Por outro lado, a fala do Sr. Agamenon Menezes, vai em outro sentido. Senão vejamos:

Para a APA também somos contra. Porque a APA é unidade de conservação. APA não pode nada. Só diz que pode, mas não pode. Você vai no órgão tirar uma licença ambiental, não sei porque é APA... Vai buscar autorização para uma lavra garimpeira,

não consegue porque é uma APA. Então quem diz que pode? Essa coisa de “pode” tudo é... Não tem nada a ver. É complicado.

Aqui nós temos a divisa da APA. Se você tivesse um pessoal sério, desafeta uma área de 250 mil hectares e tiraria 50 e poucos proprietários, que já estão com área desmatada e tal e tal. Então diminuiria o tamanho da área. As pessoas que estão aqui na beira, que tá sem condições de...daria a essas pessoas o TCU (Título de Concessão de Uso) por uns 30 anos. Ele abre mão de toda área dele de floresta. Fica só com a área aberta e assina o compromisso de não mais aumentar o desmatamento. Cuidar em volta inclusive e ficar usando essa propriedade aí 20 a 30 anos. Inclusive pegar financiamento e fazer tudo. O Governo não precisaria dispor de nenhum recurso para tirar esse pessoal, porque teria que indenizar segundo a lei, e não afetaria essa pessoa porque ele vai continuar na vida dele normal, na parte dele e mesmo tem a obrigação de cuidar. E o Governo faria manejo florestal, concessão pública até Moraes de Almeida, entendeu? Então, cada um que tiver a possibilidade de viver lá dentro com o compromisso – se ele desmatasse e não cuidasse da floresta perderia o direito de concessão de uso (...). Aí chama o Terra Legal para titular. Exclui essa área parte da unidade de conservação e passa para área aberta. Nessa parte do Terra Legal, todos os ocupantes estão desde 2004. Nós não invadimos a Flona, foi a Flona que invadiu nós (...) Segundo a Lei é permitido até 2.500 hectares. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Para melhor compreensão, destaca-se que no trecho descrito o entrevistado realizou um pequeno esboço em folha de papel da UC. De qualquer forma, pela descrição acima é possível ter uma ideia do que atenderia as expectativas dos posseiros com áreas dentro da FLONA, ao menos na visão do Presidente do Sindicato de Produtores Rurais de Novo Progresso.

3.2.1. Retrocesso ambiental diante dos instrumentos jurídicos usados para alterar a FNJ e questões relevantes

Nesta seção, pretendemos demonstrar os pontos do aludido PL que retratam o retrocesso ambiental. Esse ocorre, sobretudo, por não estarem alicerçados na proteção ecológica ou desenvolvimento sustentável para a região e afrontando o bloco normativo ecológico brasileiro.

Inicialmente, cumpre enfatizar o conceito de Área de Proteção Ambiental (APA), disciplinado no art. 15 do SNUC, que norteará nossa discussão.

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Amado (2017) destaca que a APA permite áreas de domínio público ou privado, pela União, Estados ou municípios, não havendo qualquer necessidade de desapropriação das terras privadas. Ressalta, contudo, que as atividades e usos desenvolvidos no seu interior devem observar regras específicas, a exemplo de condições para a realização de pesquisas científicas e a visitação pública nas áreas sob domínio público, que serão disciplinadas pelo órgão gestor da unidade. Já para as propriedades privadas, caberá ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

Dito isso, devemos rechaçar a legitimidade no uso de MPs para alterar ou suprimir espaços ambientais protegidos. Hoje parece tranquila a tese de sua inconstitucionalidade quando destinada a tais finalidades, até porque a própria Constituição traz condicionantes específicas ao uso do excepcional instrumento, conforme destacamos em seção anterior.

Mesmo assim, aproveitamos a situação fática narrada para explicitar que a comprovação de urgência e relevância (art. 62 da CRFB/88) não caberia para aventar desproteção ambiental na FNJ com a redução da área protegida. A criação, alteração e redução de unidades de conservação, neste sentido, não é compatível com a urgência das medidas provisórias, como se extrai, por exemplo, do cuidadoso procedimento previsto no SNUC.

No caso da recategorização da FNJ, a ausência de urgência da Medida Provisória 756/2016 é notória. O objetivo de possibilitar a regularização fundiária e ambiental de vários ocupantes ilegais na Unidade de Conservação, que está entre as mais desmatadas na Amazônia, não poderia ser tratada de forma tão apressada e descuidada. Desafetar as áreas ao longo da BR-163 por medida provisória seria uma urgência para quem?

Ademais, a Constituição trouxe a exigência de lei formal para a concretização da medida. A redução de unidades de conservação não se pode dar por meio de medida provisória. É que a supressão dos espaços territoriais ambientalmente protegidos somente é permitida por meio de lei formal, sob pena de ofensa à reserva legal, prevista no art. 225, § 1º, inc. III, da CRFB/88. A razão disso está no “crivo” rigoroso do processo legislativo, que garante o respeito ao primado democrático e republicano para assuntos de tamanha gravidade como estes, principalmente por se tratar de direitos fundamentais difusos.

Tomando como base esta linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no Ag. Reg. em RE. 519.778/RN, que teve como relator o Ministro Luís Roberto Barroso. Assim, vejamos pequeno trecho desse posicionamento:

15. A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infra legal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do poder executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social.

16. Tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dicção constitucional, que o considera um ‘bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida’ (art. 225, caput), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional, como já assentado pela jurisprudência deste tribunal.

Note-se que o legislador, ao regulamentar o art. 225, § 1º, da CRFB, consignou que “A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica” (art. 22, § 7º da Lei 9.985/2000 – SNUC).

Nesta linha de raciocínio, o Plenário do STF, no informativo 896, de 23 de maio de 2018, analisou a ação direta de inconstitucionalidade nº 4717/DF, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), na qual se manifestava pela inconstitucionalidade parcial da MP 558/2012 (convertida na Lei nº 12.678/2012)⁸⁰.

Essa MP tratava de ato da então presidente Dilma Rousseff, que ampliava o Parque Nacional dos Campos Amazônicos (AM/RO/MT), mas reduzia os parques da Amazônia (AM/PA) e do Mapinguari (AM/RO), bem como as florestas nacionais de Crepori, Itaituba I e II (PA) e Área de Proteção Ambiental do Tapajós (PA). No total, o primeiro parque ganhou 87,7 mil ha e as outras seis áreas perderam juntas 86 mil ha.

Essas mudanças tinham por objetivo regularizar a ocupação de agricultores e permitir a implantação das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Tabajara (RO), e do complexo hidrelétrico do Tapajós (PA). O relator da MP na Câmara, deputado Zé Geraldo, conseguiu aprovar também a exclusão de mais de 18 mil ha da Flona do Tapajós (PA).

⁸⁰ O STF julgou parcialmente procedente porque os efeitos da MP, convertida em lei, já haviam se concretizado. Com a redução do tamanho das unidades de conservação, foram instaladas usinas no local, empreendimento que estão em funcionamento. Assim, houve um alagamento irreversível das áreas desafetadas e a execução dos empreendimentos hidrelétricos já não permitia a invalidação dos efeitos produzidos, dada a impossibilidade material de reversão à situação existente anteriormente. O STF considerou, portanto, que havia uma situação de fato irreversível e que não se poderia determinar a retirada dessas usinas de lá. (CAVALCANTE, 2018).

Para Cavalcante (2018), a partir da ADI, ficou claro que a proteção ao meio ambiente deve ser tida como limite material implícito à edição de medida provisória, ainda que não conste expressamente do elenco das limitações previstas no art. 62, § 1º, da CF/88.

Por fim, ainda na referida ADI, 4717/DF, o STF entendeu que a norma impugnada contrariou o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Isso porque as alterações legislativas atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁸¹ (art. 225 da CRFB/88).

Por tudo isso, ao menos no quesito formal, resta claro que as MPs ora tratadas seriam impugnadas por vício de constitucionalidade. Daí terem sido de fato vetadas, dada a clara sinalização de desaprovação judicial.

Pondera-se, contudo, que a possibilidade de edição de medidas provisórias, tratando sobre matéria ambiental, apenas deve se dar quando houver a finalidade de vincular normas favoráveis ao meio ambiente, a exemplo do Decreto que criou a FNJ, conforme tratado anteriormente no trabalho.

Vejamos agora aspecto interessante do PL que enseja algumas reflexões, ainda que em um cenário prospectivo e em campo, às vezes, não necessariamente jurídico. Nosso objetivo é demonstrar como o PL poderá ser instrumento apto a abrir brechas para ilegalidades, o que, por conseguinte, deixará a FLONA ainda mais suscetível de degradação em franco desprestígio ao princípio do retrocesso ambiental. Nossa visão, portanto, abordará cenário futuro de eventuais retrocessos no mundo fático, pois entendemos que a política pública que deveria ser operacionalizada a partir do SNUC e demais aparato normativos restarão notoriamente ainda mais comprometidas.

O art. 3º, § 2º da referida proposta (PL) condiciona que o morador que estiver na APA deve comprovar ocupação e exploração da área antes de 13 de fevereiro de 2006. Assim, vejamos:

Art. 3º (...)

§ 2º As ocupações incidentes na Área de Proteção Ambiental do Jamanxim poderão ser regularizadas em conformidade com a legislação fundiária, respeitados a fração mínima de parcelamento e o limite de módulos fiscais, nos termos de seu plano de manejo e desde que comprovado o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 13 de fevereiro de 2006. (PL nº 8107/17).

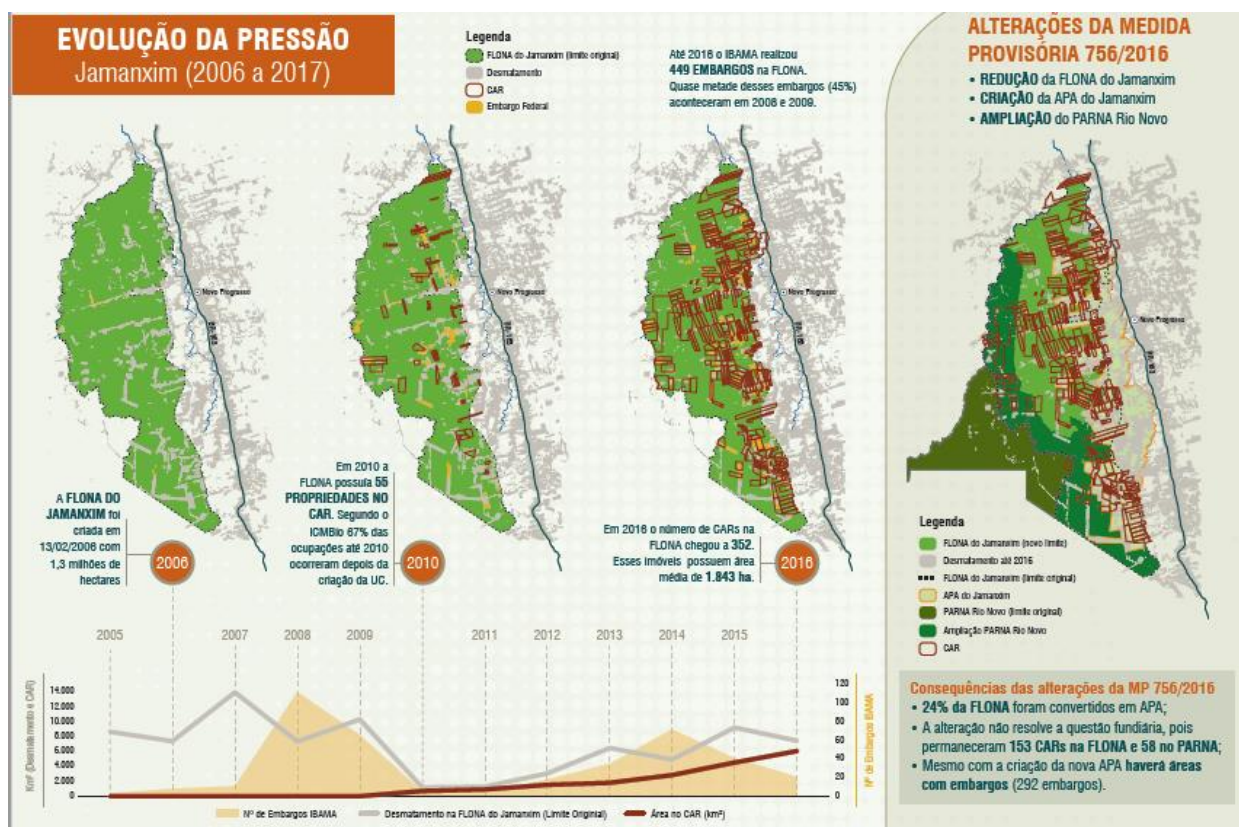
⁸¹ No entanto, na visão dos ministros, tal princípio não poderia engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental. No caso concreto, porém, houve a indevida alteração de reservas florestais com gravosa diminuição da proteção de ecossistemas à revelia do devido processo legislativo, por ato discricionário do Poder Executivo, e em prejuízo da proteção ambiental de parques nacionais. (STF, informativo 896/2018).

Retomamos, novamente, o ponto “ocupação” por estar previsto no dispositivo acima, de forma que lançamos mão do estudo feito pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), para adentrarmos à questão possivelmente crítica que o PL poderá desencadear, ocasionando impactos ecológicos diante da grande proporção territorial de desafetação. Em concreto ter-se-ia um suposto conflito entre a regularização fundiária (ocupações “legítimas”) e a conservação ecossistêmica da FLONA, nesta categoria mais protetiva.

O estudo do Imazon mostra que a área média das pretensões na FLONA é de 1.843 ha, escala muito acima das ocupações médias dos colonos da região. Essa constatação também foi relatada no estudo técnico, realizado pelo órgão gestor em 2009. À época, diagnosticou que grande parte das posses eram de fazendas para pecuária, ocupadas após a sua criação.

Nesse contexto, o Imazon fez uma demonstração evolutiva (figura 18) sobre a pressão para fins de alteração na FNJ, compreendendo 2006 a 2017, de forma a realizar um paralelo com a propositura da MP 756/2016 e que podemos relacionar com o PL.

Figura 18. Evolução da pressão sobre a FNJ (2006 a 2017)



Fonte: Imazon (2017)

Essa demonstração figurativa apresenta no ano de 2010 a existência de 55 propriedades registradas no CAR. Porém, de acordo com o ICMBio, 67% das ocupações até 2010 ocorreram depois da criação da UC. Já em 2016 o número de propriedades com registros no órgão ambiental estadual (SEMA) chegou a 352, com área média de 1.843 hectares.

O referido estudo informou também que a MP 756/2016 de fato não resolveria os conflitos agrários e ambientais vigentes, alegados na exposição de motivos da norma respectiva, uma vez que a conversão de 24% da Flona em APA permitiria a existência de 153 CARs no interior da UC e 58 no Parna Rio Novo. Além disso, na nova APA Jamanxim, permaneceriam embargadas 292 áreas. O PL também não mudaria esta realidade.

Antes de explicar maiores especificidades do CAR, cumpre enfatizar que o PL não faz qualquer referência a ele, mas sim à necessidade de comprovar a ocupação e a exploração direta, se ocorreu de forma mansa e pacífica, por si ou seus sucessores e anterior a 13 de fevereiro de 2006. Ademais, o dispositivo legal traz expressa menção que a regularização das ocupações se dará por meio das normas fundiárias.

Todavia, como já dissemos, nosso objetivo é lançar luzes sob uma perspectiva de retrocesso ambiental, dimanado pragmaticamente, a partir do PL, então daremos ênfase ao desvirtuamento do CAR como instrumento jurídico. Observa-se, todavia, que o instrumento referenciado – criado com a lei 12.651/2012 (código florestal), no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA) –, do ponto de vista formal, ao nosso ver, é relevante no tocante à proteção ambiental, afinal inaugura um importante marco evolutivo neste campo, pois tem o objetivo de auxiliar a Administração Pública no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais. Devemos explicitar que o referido cadastro tornou-se obrigatório para todos os imóveis rurais, sendo uma iniciativa⁸² do interessado proprietário ou possuidor, constituindo-se no primeiro passo para a regularização ambiental.

⁸² Registra-se aqui que a inscrição do imóvel rural no CAR tem as seguintes finalidades: cumprir a obrigatoriedade de declaração e registro das informações ambientais de todos os imóveis rurais no Brasil e emissão do “Recibo de Inscrição do Imóvel Rural no CAR”; registrar a área de Reserva Legal no órgão ambiental competente, e como requisito para aprovação da sua localização; proceder à regularização ambiental mediante adesão aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal (PRA); acessar aos programas de apoio governamental; requisitar autorização da prática de aquicultura e infraestrutura a ela associada nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos rurais, localizados em áreas de preservação permanente; requisitar autorização de supressão de floresta ou outras formas de vegetação nativa no imóvel rural; requisitar o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo da Reserva Legal do imóvel; requisitar autorização da exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável; requisitar a constituição de servidão ambiental e Cota de Reserva Ambiental no imóvel rural, e para acessar os mecanismos de compensação da Reserva Legal; requisitar autorização de intervenção e supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para atividades de baixo impacto ambiental; requisitar a autorização da continuidade das atividades agrossilvipastoris, de

Destaca-se que a inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita junto ao órgão estadual competente (no caso, SEMA/PA, para fins de emissão do CAR definitivo) e o cadastramento não é considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco para a necessidade de cumprimento da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

Por sua vez, o processo administrativo que envolve a análise do CAR, em áreas de unidades de conservação da categoria “Flona” ou “APA”, demanda a verificação de critérios técnicos e ambientais que poderão, por exemplo, confirmar ou não os pontos de georreferenciamento do INCRA. Logo, não pode ser deferido o CAR de área em sobreposição a projetos de assentamento ou ainda áreas com polígonos de localização com atividades não permitidas pelo plano de manejo da UC. Nesse mesmo sentido, restringe-se o deferimento do CAR em áreas embargadas. Assim, existem vários critérios que conferirão ou não o registro definitivo pelo órgão ambiental.

Feitas essas considerações, devemos retomar a hipótese estudada. A situação fática observada nos estudos Tupiassu *et al.* (2017) nos ajudarão neste objetivo, pois comprovam que o CAR tem se tornado uma nova ferramenta de grilagem, desvirtuando-se da sua finalidade.

Em que pese os Autores tenham apresentados outros exemplos, optamos por ilustrar a incoerência e a insegurança a partir do caso da empresa Rondobel Indústria e Comércio de Madeira. Essa empresa possui três cadastros ativos sobrepostos à terra Indígena Maró, localizada no município de Santarém. Mesmo diante dessa ilegalidade a empresa dispõe de diversos Planos de Manejo Florestal Sustentável autorizados pelo Estado do Pará para explorar madeira nessas áreas, sobrepostas, e em terras da União.

Tupiassu *et al.* (2017) ressaltam ainda, no estudo sobre registros do CAR, que em 150 mil registros analisados, 108 mil apresentavam sobreposições, sendo que deste total 48 mil continham 100% de sobreposição do imóvel rural.

Para os Autores o CAR hoje vem sendo utilizado com efeitos assemelhados aos dos Registros Paroquiais do século XXI, posto que os dados nele constante são utilizados como ponto de partida para os processos de regularização fundiária, tanto no âmbito do Instituto de terras do Pará quanto no Programa Terra Legal.

Neste sentido, fazemos a seguinte indagação a partir dos elementos já apresentados acerca da FLONA: não haveria contradição em relação à utilização do instrumento, pois,

ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até em 22 de julho de 2008 localizadas em Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal; e para acessar o crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, após 31 de dezembro de 2017. (SFB, 2016).

embora a ocupação na Unidade tenha reduzido (considerando, por exemplo, os estudos realizados por Oliveira – 2019 – para o período de 2000-2010 – apresentado na seção anterior), inexplicavelmente aumentou o número de CARs (cadastro provisório)? Será que, na prática, já não ocorre a famigerada comercialização de terras públicas, por meio da grilagem, onde o instrumento ambiental acaba por endossar esse processo fraudulento? Será que o PL não propiciará benefícios a posseiros com grandes áreas, que poderão rateá-las e colocá-las em nome de “laranjas”, podendo com a instituição da APA ter a possibilidade de titularizá-las?

À luz desses questionamentos torna-se oportuno destacar a operação realizada pela PF em conjunto com o MPF e o IBAMA, em 2014, denominada “Operação Castanheira”⁸³. O nome da operação se deu em homenagem ao Sr. Ezequiel Castanha, proprietário dos supermercados “Castanhas”, cuja principal fonte de lucros era a grilagem e a venda de terras públicas, cooptadas por poderosas organizações criminosas.

Outra importante atuação policial, deflagrada posteriormente em 2016 pela PF, IBAMA e Receita Federal, foi chamada operação “Rios Voadores”. Nesta atuação desarticulou-se organização criminosa responsável pela conversão forçada de florestas em pastagens no distrito de Castelo do Sonhos (PA). Segundo as investigações, a organização era liderada pelo empresário Antônio José Junqueira Vilela Filho, conhecido como “AJ” ou “Jotinha”. O grupo invadia a floresta, retirava e vendia a madeira de valor comercial mais alto e depois derrubava a mata remanescente e ateava fogo (TORRES, *et al.*, 2017, p 79).

Vejamos trecho da ação penal contra um dos réus, o vulgo “Jotinha”, que ilustra bem como a natureza virou um grande comércio, manejado por sofisticadas organizações criminosas. Em geral, o *modus operandi* é muito similar nesse comércio ilegal (observa-se que a ação ainda aguarda sentença e evidencia a sistemática de falsificação de documentos para fins imobiliários – grilagem:

(...) foi requerida judicialmente a interceptação telefônica dos principais envolvidos nos autos do Processo nº 2190- 27.2013.4.01.3908 SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE ITAITUBA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ/JUSTIÇA FEDERAL. O deferimento da referida medida cautelar propiciou a identificação de todos os envolvidos na atividade criminosa, com o devido esclarecimento do *modus operandi*, qual seja: A organização criminosa, buscava a limpeza das florestas com extração de

⁸³ Operação Castanheira foi realizada pelo Governo Federal em 27 de agosto de 2014, objetivando o desmonte de quadrilha especializada em grilagem de terras e outras ilegalidades na região de Novo Progresso (PA). Embora atuasse no Pará, o grupo tinha ramificações em Mato Grosso, Paraná e São Paulo. De acordo com o Ministério Público Federal, os envolvidos eram considerados “os maiores desmatadores da Amazônia brasileira atualmente”. Após a finalização da operação, verificou-se que os índices de desmatamento haviam sido reduzidos significativamente, indo de 3.400 hectares para 900 hectares, ainda em agosto, e para zero, no início de setembro. (AMAZÔNIA, 2018).

toda a vegetação densa típica da região, valorizando economicamente a área, enfim, desnuda de vegetação, tornando-se produto de comércio ilegal de terras e movimentando milhões de reais, especialmente pelo interesse maior que se tem naquelas áreas ainda de mata intocada que podiam ser adquiridas ilegalmente por valores considerados ínfimos. A facilidade para formação de pastos, em decorrência do clima favorável ao crescimento de vegetação própria para alimentação de gado, a grande extensão de terras bem como a dificuldade na atividade fiscalizatória pelos órgãos ambientais responsáveis, formaram cenário favorável à ação fraudulenta e criminosa de tais pessoas, em sua maioria oriundas do centro-oeste e sul do país. Nestas circunstâncias formou-se uma cadeia de incentivo à invasão dessas áreas de preservação ambiental, que, após serem alvos de toda ação antrópica, eram objeto de contratos de compra e venda de direitos reais de uso, movimentando grandes quantias e, obviamente, provocando irrecuperáveis danos ao meio ambiente.

Conseqüência aos crimes ambientais, as investigações lograram êxito em identificar a ocorrência de diversos outros delitos de considerável gravidade, envolvendo falsificações e uso de documentos falsos destinados a obter as devidas autorizações nos órgãos ambientais, lavagem de dinheiro oriundo da prática dos crimes ambientais, crimes contra a pessoa, como ameaça e homicídio, conforme noticiado pela autoridade policial. Com as investigações, restou comprovado que, para a efetivação da atividade criminosa acima narrada, existia uma divisão de tarefas da organização, tais como: a parte operacional, com a utilização de "gerentes" para a contratação de trabalhadores para o desmatamento, técnicos em georreferenciamento. O grupo criminoso também contava com corretores de imóveis, que ofereciam as terras públicas para investidores, geralmente do sul e sudeste do Brasil. E ainda, quando descobertos pela fiscalização ambiental, utilizavam-se de "laranjas" para o não pagamento das multas, bem como escondiam o patrimônio obtido por meio da atividade criminosa. Para maior êxito no branqueamento do capital e para mascarar a prática criminosa ambiental, o grupo contava com a atuação deliberada e consciente de advogado, o qual procurava dar aparência de legalidade aos documentos fraudados pela quadrilha. Com a delimitação do *modus operandi*, a investigação evoluiu para a identificação das áreas que foram desmatadas e/ou negociadas pelo grupo criminoso. Com a identificação das áreas, foi realizada perícia para comprovar e quantificar o dano ambiental.

(...) Após a prisão e cumprimento das demais medidas constritivas um dado alarmante foi confirmado, os índices de desmatamento na região de Novo Progresso diminuí, conforme informação técnica. Com efeito, atendendo à solicitação do Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República, em Belém, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) elaborou Nota Técnica, já devidamente juntado aos autos, demonstrando que a partir da eclosão da "Operação Castanheira" os níveis de desmatamento na região de Novo Progresso caíram drasticamente. Para a elaboração da nota técnica a autarquia ambiental utilizou-se de dados do Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (DETER), desenvolvido para dar suporte à fiscalização ambiental realizada pelo IBAMA e ao controle de desmatamentos. Os dados contidos na nota técnica indicam que entre os dias 28 a 31 de agosto do corrente ano, período em que foi deflagrada a "Operação Castanheira", o nível de desmatamento caiu para 887,97 hectares, enquanto a média das demais semanas do mesmo mês de agosto é de 8.430,765 hectares. Por sua vez, no mês de julho a média das semanas é de 6.364 hectares".

Esse sistema criminoso movimentou 1,9 bilhões de reais entre 2012 e 2015 e destruiu 300 km quadrados de florestas em Altamira, no Pará. O prejuízo ambiental foi de 420 milhões. Por essas e outras irregularidades, Jotinha é o infrator que recebeu as maiores multas já aplicadas pelo IBAMA na Amazônia (120 milhões de reais em dez autos de infração), sendo responsável pela maior área já embargada pela Autarquia na região (300 km quadrados).

Posto isso, entendemos que, embora o PL 8.107/2017 não trate do CAR, que não é instrumento fundiário, poderá, eventualmente, levar a um precedente significativo de retrocesso

ecológico se for utilizado como um dos documentos aptos para a comprovação de ocupação no interior da FNJ. Sobretudo, no contexto regional, onde a corrupção parece ser muito evidente, a exemplo do caso da Rondobel Indústria e Comércio de Madeira.

Consideramos ainda relevante introduzir uma breve observação, a fim de demonstrar o complexo, contraditório e corrupto discurso da regularização fundiária no Brasil, o que resgata alguns temas já tratados no primeiro capítulo.

Neste sentido, Rodriguez *et al.* (2013) alertam que a grilagem das terras públicas da Amazônia tem sido produto das políticas públicas dos diferentes Governos federais desde o século passado. Neste período houve mudanças na estratégia de ação do agronegócio para apropriação privada das terras públicas da Amazônia.

Para os Autores, o agravamento do caos fundiário nas últimas quatro décadas ocorreu devido à progressiva expansão da fronteira, sobretudo, quando o regime militar propagou a falsa ideologia de que a Amazônia era um vazio demográfico, “terra sem ninguém”, e buscou maneiras de justificar sua política de “integração nacional”, que federalizou mais de 75% do território estadual.

Ainda segundo os Autores a federalização das terras estaduais, operada pelo Decreto-Lei 1.164, de 1º de abril de 1971 (que declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal), aumentou a indefinição deste cenário, tendo em vista que, até hoje, existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais. Arrematam afirmando que indefinição de competências, fruto da federalização das terras públicas, realizada sem os devidos cuidados documentais e geoespaciais, sem dúvida, é um dos fatores que favoreceram a grilagem. Por isso qualquer iniciativa de regularização fundiária atual e séria deverá avaliar os trabalhos realizados no passado pelos órgãos fundiários, uma vez que existem inúmeras denúncias de áreas tituladas pelo Estado em terras da União ou tituladas pela União em terras sob jurisdição do Estado.

Para Rodriguez *et al.* (2013) foi criado um paradoxo impossível de se superar quando encaramos a questão do ponto de vista estritamente do direito. Para os Autores a formatação jurídica destes conflitos exige, para sua solução, informações impossíveis de se obter hoje ou, mesmo que obtidas, inconsistentes ou simplesmente falsas. Desta forma, trilhar pela insistência de informações sobre a cadeia dominial, ao que tudo indica, representa condenar a sociedade brasileira a girar ao redor de enganosas soluções, posto que esses problemas só podem ser resolvidos saindo do debate puramente jurídico-dogmático e internalizando os conflitos sociais com outra roupagem.

Coadunando-se a essa ideia, cumpre destacar a observação feita pela Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Deborah Drupat, em recente entrevista ao Programa Desmatamento na Amazônia, exibido em canal fechado de televisão. Na ocasião ressaltou que a política executada pelo INCRA (décadas de 1970 e 1980) se dava por meio de Contratos de Alienação de Terra Pública (CATPs), que previam cláusulas de exploração de terra por período determinado, sob pena de resolutividade, caso não houvesse o efetivo uso da terra. Esses Contratos foram largamente utilizados na Amazônia Legal e de forma muito acentuada, no Pará e Rondônia.

O descumprimento, contudo, levou o órgão fundiário a pedir o cancelamento desses títulos no registro imobiliário das terras. No entanto, o posseiro reivindica a propriedade ou pede indenização com base nesses contratos no âmbito judicial. Os processos se arrastam por anos e terras que poderiam ter uma destinação voltada à reforma agrária ficam pendentes da resolução jurídica.

Na visão da Procuradora essa realidade contribui para o agravamento do caos fundiário na região e, por conseguinte, os conflitos e a violência no campo. Para ela o nosso sistema de justiça ainda é muito apegado à propriedade privada e essas questões tendem a se alongar na discussão judicial.

Rodriguez *et al.* (2013) observam que, ainda na década de 1980, com o I Plano Nacional de Reforma Agrária e a nova Constituição Federal de 1988, o destino das terras públicas passou a ser condicionado pelo seu artigo 188: “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.”

No entanto, destacam os Autores que mesmo diante dessa previsão constitucional, havia nos protocolos do INCRA das diferentes superintendências da Amazônia Legal, pedidos para “comprar” todas as terras públicas arrecadadas e discriminadas. Essa situação se dava diante da nova estratégia que passou a ser montada para continuar favorecendo os grileiros. Parte dos funcionários do INCRA “oferecia” e “reservava”, ilegalmente, as terras públicas para os grileiros e indicavam o caminho “legal” para obtê-las.

Arrematam os Autores que o INCRA, desde os Governos militares, arrecadou e discriminou nos Estados da Amazônia Legal aproximadamente 105,8 milhões de hectares. Havia ainda lobby em Brasília para que houvesse a regularização dessas áreas.

De fato, a situação histórica demonstra haver um grande complicador para a resolução do conflito agrário no Brasil. Porém, encerrado esses parênteses históricos, devemos destacar outro cenário jurídico que deve ser observado para qualquer tipo de propriedade ou posses a partir da CRFB/88.

A Constituição Ecológica de 1988 trouxe novos horizontes que estão além das disposições do art. 225. A função social da propriedade foi tratada de forma especial pelo legislador ordinário, sendo um direito-dever fundamental (art. 5.º, XXIII, da CF/1988). No art. 186 da CF/1988 são apresentados os requisitos que levam a propriedade a cumprir essa função, a exemplo do “I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (...).”

Neste sentido, Fensterseifer (2019) reforça que, associados ou conexos ao direito de propriedade, conjugam-se diversos deveres que incidem sobre a conduta do seu titular, limitando o seu exercício em termos sociais e ecológicos (dever de exploração racional da terra, dever de manutenção do equilíbrio ecológico, dever de recuperação de área degradada, dever de não exploração dos trabalhadores etc.).

O Autor reforça que a “constitucionalização” do direito de propriedade, mediante a integração de outros valores e princípios fundamentais, como consagração emergente do princípio (e valor constitucional) da solidariedade, assim como a consagração constitucional da sua função ecológica ou socioambiental (art. 186, II, da CF/1988), reforçou a noção de que existem deveres fundamentais de proteção ecológica impostos aos proprietários (e possuidores).

Incorporando as balizas constitucionais, o Código Civil de 2002 trouxe expressamente a função ambiental ou ecológica da propriedade no seu art. 1.228, § 1º, ao assinalar que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, em conformidade com o estabelecido em lei especial, e preservando a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitando-se a poluição do ar e das águas.

Sob essas bases normativas, Rodriguez *et al.* (2013) aduzem que a CRFB/88, ao recepcionar o princípio da função social da propriedade, transformou-o no principal fundamento regulador do direito de propriedade privada da terra no País.

Não por acaso aduzem os Autores que a Carta Política passou a prever a limitação da posse a 50 hectares para fins de usucapião (art. 191⁸⁴, reproduzido no artigo 1.239 do Código Civil, ao permitir a usucapião de área não superior a 50 hectares) e a proibição de usucapião em terras públicas, assim como a explicitação de vínculo da destinação das terras públicas e

⁸⁴ “Artigo 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.” (BRASIL, 2002).

devolutas com a reforma agrária e sua limitação quando destinada à alienação ou concessão acima de 2.500 hectares (art. 188, § 1º)⁸⁵.

Para os Autores tem-se, assim, as bases para a legislação brasileira com relação à propriedade da terra, tendo em vista os valores impingidos nos primados constitucionais. Não podendo se perder de vista que há um conjunto de leis que regulam as terras públicas devolutas ou não, em relação a sua destinação e apropriação.

Destarte, Rodriguez *et al.* (2013) informam-nos que a legislação brasileira limita a legitimação das posses em terras devolutas a 100 hectares⁸⁶ e, em tese, também prevê medidas cabíveis para que o gestor público cumpra a obrigação legal. No entanto, alertam os Autores, que o Judiciário nacional, salvo exceções, tem buscado dar cumprimento na aplicação da punição existente na legislação aos pequenos posseiros, mas observam que há uma certa condescendência com os médios e grandes grileiros das terras públicas devolutas ou não.

Ora esse perfil fundiário que envolve a grilagem foi sendo sofisticado com decurso do tempo, restando lendária a tática de envelhecer os documentos com a ajuda dos “grilos”. Por isso, parece claro que o *modus operandi* é robusto e sofisticado, conforme destacado nos trechos da ação penal retromencionada. Essa nova realidade demanda uma ação estatal mais incisiva e coordenada entre suas várias instituições e órgãos, o que perpassa as três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

No entanto, a partir de 2005, os Autores enfatizam modificações importantes, introduzidas na Lei referente à área da Amazônia Legal, sendo o exemplo paradigmático a elaboração de normas jurídicas para a absolvição das infrações cometidas, inicialmente previsto na MP 458, convertida na Lei nº 11.952 de 25/06/2009 (conhecido como Programa Terra Legal). O Programa passou a permitir a regularização fundiária de imóveis públicos grilados na Amazônia Legal com até 15 módulos fiscais, desde que inferior a 1.500 hectares.

De modo geral a crítica acerca do Programa residia no seguinte fato: usou-se como justificativa a regularização da situação do pequeno posseiro. Todavia, ainda que a maioria dos beneficiários do Terra Legal estejam nesta categoria, ter-se-ia buscado, em verdade, subterfúgios para beneficiar outro perfil fundiário, até então não permitido pela legislação.

⁸⁵ “Artigo 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. § 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.”

⁸⁶ “Lei 6.383/1976 (dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências) Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos (...)”

Afinal, se a finalidade era alcançar o pequeno posseiro, não precisaria da nova lei, uma vez que já existia legislação dispendo sobre esses casos de pequenas posses – vide nota 86 (artigo 191 da Constituição Federal citado anteriormente na Lei nº 6.383/1976, etc.).

Outro ponto relevante do Programa Terra Legal consiste na permissão para a titularização de imóveis ocupados antes de 2004. Vejamos o destaque normativo, abaixo, que prevê essa alteração; contudo, também, traz as alterações decorrentes de um novo regramento legal, qual seja a Lei 13.465/2017. As alterações estão tachadas na sua previsão original (Programa Terra Legal) e serão mantidas na íntegra para ilustrar a discussão em curso, então vejamos:

CAPÍTULO II

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS RURAIS

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

~~IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004; e~~

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

A Lei 13.465/2017 nasceu da MP 756 que alterou aspectos essenciais para a regularização fundiária urbana e rural. A referida MP ficou conhecida como “MP da grilagem”.

Segundo Rosane Tierno, em matéria divulgada pela Organização Governamental Terra de Direitos (2017), a Lei nº 13.465/2017 trouxe alterações complexas, uma vez que aproximadamente 20 legislações foram alteradas – entre elas o Estatuto da Cidade e a Lei de Registro Públicos, por exemplo, e o próprio Programa Terra Legal. Na prática, essa alteração acabou paralisando os processos de regularização fundiária que já estavam em aberto.

A descrição normativa destacada acima cria um marco temporal previsto para ocupações em período anterior a 22/07/2008. Alteração, portanto, muito benéfica, pois antes a previsão do Programa Terra Legal era 01/12/2004 (a data fazia remissão ao Decreto 6.514/2008, que regulamenta a lei de crimes ambientais). Vejamos ainda outra relevante alteração trazida pela nova Lei no Programa Terra Legal, especificamente quanto ao art. 6º, §1º (tachado o texto original e inserido novo regramento com a Lei 13.456/2017). Novamente, mantém-se a integralidade do dispositivo para melhor compreensão das referidas alterações em debate. Assim temos:

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

~~§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.~~

~~§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até quinze módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares). (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares). (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Serão passíveis de alienação as áreas ocupadas, demarcadas e que não abrangem as áreas previstas no art. 4º desta Lei.

Então, resta claro que o tamanho da área de posse, supostamente mansa e pacífica e cumpridora de todos os demais requisitos, foi ampliada na nova alteração legislativa, saindo de 1.500 ha para 2.500 ha. Conjugando isso ao fator temporal (22/07/2008), certamente, foram alterações muito benéficas a grupos com interesses econômicos na área e, ao nosso ver, de notória influência política.

Sob esse cenário, criado pelo Programa Terra Legal, apenas a título de ilustração, vejamos a percepção da Sra. Ruthneia Tonelli:

Sei que estamos falando de terra pública federal, mas a lei 11.952/2009 (lei de regularização fundiária da Amazônia Legal), após a edição dessa lei, para mim não existe mais esta ideia de invasor de terra pública. Uma vez que ocupa a terra pública e vai lá e faz o seu cadastro com base no Terra Legal (órgão responsável). Embora seja Flona, a gente considera que não seja.

Até 2009 era o INCRA, que regularizava. Depois de 2009 criaram o Terra Legal e o INCRA ficou só com os assentamentos. Vou lá faço o CAR (auto declaração), faz o georreferenciamento da área, vai para o SIGEF, e este migra direto para o SICAR. Mesmo sendo terra pública federal (MPF bate tanto), a pessoa não é invasora, pois está fazendo parte de um processo administrativo de regularização fundiária. E vai pelo valor da terra nua, mas as benfeitorias quem fez foi a pessoa.

No caso da Flona eles consideram a data de criação, a gente queria que considerasse até 2008, mas tem que ver como vai ficar essa interpretação. Tem que ver se haverá questionamento judicial para aplicar 2008 ou será a criação da UC. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Torres *et al.* (2017) ressaltam que o processo da grilagem se finaliza diante da obtenção do título de propriedade da terra. Por isso, várias iniciativas são utilizadas para regularizar a situação fundiária na Amazônia, entre elas a prevista no Programa Terra Legal, o qual estabelece uma série de requisitos para dar e manter o título das terras. Segundo os Autores, para obter os títulos ou caracterizar a posse de uma terra é comum adaptar a propriedade aos parâmetros legais, diminuindo a área que a lei prevê passível de titulação, ou aumentando a área

mínima para titulação. Outra forma é utilizar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) em que se declara fraudulentamente os limites da propriedade para delimitar a área de interesse.

Então o PL 8.107/2017, ao nosso ver, abre um perigoso precedente, pois, certamente, propiciará que sofisticadas estruturas criminosas, conforme relatado nas investigações feitas pela PF, sejam recompensadas com a titularização de terras griladas e, certamente, o CAR será desviado de sua finalidade legal.

Ora, parece também que o grileiro não se incomodará que a terra fique em nome de um terceiro (laranja), porque é comum o grileiro possuir uma procuração dada pelo laranja, por exemplo. Então, que diferença haverá quanto ao nome constante no título, se poderá alienar o imóvel futuramente?

De fato, a Lei 13.465/2017 (art. 18, § 1º) trouxe previsão de que títulos de domínio e Concessão de Direitos Real de Uso (CDRU) seriam inegociáveis pelo prazo de 10 anos, contado da celebração do contrato de concessão de uso ou instrumento equivalente. No entanto, a tendência, como vimos, é o surgimento de novos subterfúgios legislativos. Então, talvez, possamos refletir se ao grileiro não seria sempre melhor ter a possibilidade de discutir a terra; afinal, a grilagem na região talvez esteja suficientemente convencida de que poderão, cedo ou tarde, ter benefícios – a exemplo da mudança de categoria FLONA para APA Jamanxim, nas dimensões do PL 8.107/2017, ou ainda o surgimento de novas sinalizações tão benéficas quanto.

Por isso a FLONA Jamanxim tem sido campo fértil para propagação de toda sorte de crimes ambientais, em especial, a especulação imobiliária em terra pública (UC), retratando um cenário caótico de retrocesso ambiental, que sinalizará claramente ao grileiro, a partir da aprovação do PL, que o crime compensa. Sem contar que a situação retrata também um perigoso precedente para que se adentre de forma irregular em outras UCs.

Ainda sob a ótica do PL8.107/2017, outra observação relevante é feita pelo Imazon (2017) na nota-conjunta das ONGs contra o referido ato normativo, à luz das alterações feitas pela Lei 13.465/2017.

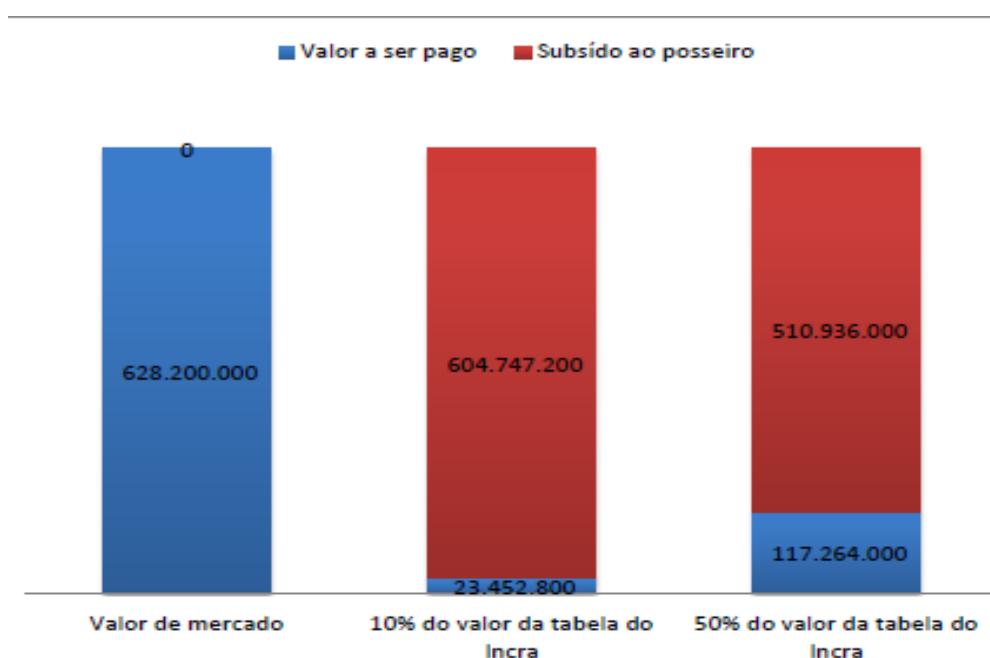
Nesse documento, fez-se estimativa do valor do subsídio que os grileiros terão caso o PL seja aprovado, que seria aproximadamente meio bilhão de reais. O cálculo avaliou quanto os posseiros ganhariam com a transformação de parte da Flona do Jamanxim em APA e na regularização fundiária da área segundo as novas regras da Lei nº. 13.465/2017 (art. 17, § 5º)⁸⁷.

⁸⁷ “§ 5º O valor da alienação, na hipótese de outorga de título de domínio, considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra

No estudo feito pelo Imazon o valor médio de mercado para um hectare de pasto no município de Novo Progresso equivale a R\$ 1.800,00. Na planilha de preços referenciais para titulação do Incra, o valor mínimo da terra nua em Novo Progresso é de R\$ 672,00.

Segundo o art.17, §5º da Lei nº. 13.465/2017, será cobrado de 10% a 50% da pauta de valores da terra nua do Incra. Considerando esses percentuais e a área total que será reduzida (350 mil hectares), os posseiros receberiam um subsídio entre R\$ 605 milhões (96% do valor de mercado) e R\$ 511 milhões (81% do valor de mercado) em comparação com o valor de mercado das terras (figura 19).

Figura 19. Estimativa do subsídio aos posseiros em caso de venda das áreas em comparação com o valor do mercado de terra na região de Novo Progresso



Fonte: Nota-Conjunta ONGs contra PL

Contudo, ainda seguindo a entrevista da advogada do Sindicato de Produtores Rurais de Novo Progresso, a insatisfação ainda compunha a tônica dos discursos locais. Nesse sentido:

O valor da tabela do Incra ficou bem elevado, estão tentando reverter. Antes na região de Novo Progresso era R\$ 307, 71 aí foi para R\$ 1.500. O valor do hectare varia muito – distância da rodovia, a própria tabela do Terra Legal (considera o tempo de ocupação da área, o tamanho da propriedade, a distância do imóvel da cidade, e as condições das estradas de acesso). Cada propriedade tem um valor único. Eles pegam o valor e jogam nesta tabela. Tem gente que não terá condições, porque a terra nua em si é a terra de mata, sem nada de benfeitoria. O valor que o produtor pagará para

nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento.”

ser dono da área. Além de posseiro, porque já estava lá, será o dono da terra. E terá condição resolutive, além do pagamento terá que fazer regularização ambiental, se tiver passivo ambiental tem que fazer regularização perante a Sema. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Neste sentido, cumpre destacar interessante estudo realizado por Macul (2019), que analisou o Índice de Valor da Terra (IVT)⁸⁸ no município de Novo Progresso, abrangendo UC, terra indígena, imóveis rurais (CAR), assentamentos, áreas embargadas e imóveis certificados. Entre os resultados, verificou que o IVT maior – isto é: mais consolidada será a área em termos de estrutura e governança do território –, representa regiões em que a oferta por terra já atingiu o limite. Tal fator tende a levar a expansão para outras regiões. Para o Autor essa variável expressa as variações locais do valor potencial da terra, embora não tenha trabalhado em concreto com os valores de mercado na região.

Dentre os resultados encontrados pelo Autor estão os seguintes: os valores mais altos residem no entorno da BR-163, tendo em vista a proximidade com as áreas urbanas e as áreas abertas, evidenciando a ocupação mais consolidada. A classe de valores mais elevados (IVT) também segue parte do delineamento das estradas, sendo este fator importante na determinação do IVT (maior ou menor). Destaca também que, em contraste com a região da terra indígena, onde os valores não têm muitas variações, na unidade de conservação Floresta Nacional do Jamanxim os valores são mais variados, uma vez que há mais estradas vicinais, áreas abertas e imóveis rurais.

Por isso, não temos dúvidas de que a especulação imobiliária, o desmatamento para adentrar ainda mais na floresta, são mecanismos que tornam a área mais valorizada para o comércio ilegal. O PL, certamente, viabilizará a supressão de um direito fundamental, pois a alteração da FLONA para APA, nas condições tratadas, impactará nos níveis de proteção ecológica e jurídica do meio ambiente. Por isso a vedação ao retrocesso ambiental, na qualidade de norma jurídica principiológica, é um forte instrumento apto a impugnar atos estatais quando estes tiverem por objetivo ou consequência a violação dessa tutela, não havendo que se falar sequer em conflitos de interesses, entre bem fundamentais (meio ambiente *versus* propriedade), minimamente legítimos.

⁸⁸Macul (2019) explica na metodologia de estudo que o Índice de Valorização da Terra (IVT) foi criado para representar na área de estudo a terra (Novo Progresso) é potencialmente mais valorizada. Para isso, utilizou o Processo Analítico Hierárquico (do inglês: *Analytical Hierarchy Process* – AHP). No seu trabalho, a valorização potencial da terra foi calculada combinando fatores que influenciam no preço da terra para toda área de estudo em grade celular de 2 x 2 km. Teoricamente o IVT pode variar entre 0 e 1, em que os valores mais altos representam as células mais valorizadas.

Fensterseifer (2019) considera que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violadora do direito ao ambiente. Embora não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto pelo prisma material quanto processual (ou procedimental).

De acordo com o Autor a doutrina especializada acata há muito tempo a noção de que, sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais, recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica; portanto, em sede de sua inconstitucionalidade, aciona-se um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, diríamos até de convencionalidade⁸⁹, posto ser esse o entendimento adotado pelo STF ao reconhecer o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos.

A propósito, já tivemos a oportunidade de enfatizar a importância de alguns acordos e tratados internacionais na seara ambiental. Reforçamos que esses instrumentos possuem a mesma natureza dos tratados internacionais de direitos humanos por apresentar status supralegal, fazendo com que seu conteúdo prevaleça em face da legislação infraconstitucional.

Fensterseifer (2019) observa que a prevalência se dá somente no tocante ao conteúdo que veicular um padrão normativo mais protetivo e rígido. Do contrário, prevalece a legislação infraconstitucional nacional, haja vista os princípios que norteiam o Direito Internacional dos Direitos Humanos bem como o critério hermenêutico de prevalência da norma mais protetiva, aplicando-se aqui o conhecido postulado do *in dubio pro natura* (a favor da natureza).

Devemos explicitar também o Acordo de Escazú (CEPAL, 2018) que além, de trazer expressamente o princípio da proibição do retrocesso ambiental, também reconheceu o princípio *in dubio pro natura* para a resolução de conflitos legislativos. Vejamos o que estabeleceu no seu art. 4:

7. Nenhuma disposição do presente Acordo limitará ou derrogará outros direitos e garantias mais favoráveis estabelecidos ou que possam ser estabelecidos na legislação de um Estado Parte ou em qualquer outro acordo internacional de que um Estado seja parte, nem impedirá um Estado Parte de conceder um acesso mais amplo à informação ambiental, à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e à

⁸⁹ Mazzuoli (2016) explica que tal controle significa o processo de compatibilização vertical (sobretudo material) das normas domésticas com os comandos encontrados nas convenções internacionais de direitos humanos. Para o Autor considerando que os tratados de direitos humanos ou são materialmente constitucionais (art. 5º, § 2º) ou material e formalmente constitucionais (art. 5º, § 3º), então seria lícito entender que o clássico “controle de constitucionalidade” deve agora dividir espaço com esse novo tipo de controle (de convencionalidade) da produção e aplicação da normatividade interna.

justiça em questões ambientais. 8. Na implementação do presente Acordo, cada Parte procurará adotar a interpretação mais favorável ao pleno gozo e respeito dos direitos de acesso (...).

Segundo Fensterseifer (2019) tanto o princípio da progressividade quanto o princípio *in dubio pro natura*, operam na mesma lógica ou imperativo normativo de assegurar o fortalecimento do regime jurídico de proteção ecológica, uma vez que disciplinam balizas diretivas tanto para o legislador quanto para o intérprete da norma ambiental. Para o Autor isso significa que não caberia apenas na análise de um caso concreto individual ou coletivo de conflito entre distintos bens jurídicos de índole constitucional, mas, inclusive, quando tal conflito ocorre no plano abstrato e genérico do conflito legislativo e do controle concentrado de constitucionalidade da legislação.

Na prática o PL que altera a FLONA Jamanxim representaria o descumprimento por não observância da melhoria da qualidade ambiental ou princípio da progressividade em matéria ambiental, que tem encontrado amplo esteio na jurisprudência brasileira, notadamente no âmbito do STJ. Sendo, assim, aduz-se importante diretriz normativa e hermenêutica para a resolução de conflitos ecológicos (Fensterseifer, 2019). Tem-se aqui, no nosso entendimento, uma obrigação que vai além da vedação de não retrocesso socioambiental.

Ainda buscando fortalecer essa perspectiva de não retrocesso em matéria ambiental devemos lembrar que o princípio foi objeto expresso de reconhecimento no Protocolo de San Salvador adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988), mais precisamente no seu art. 1.º. O art. 11 (11.1 e 11.2) do referido diploma internacional, conforme sinalizamos no capítulo anterior, e, por sua vez, prevê o direito ao ambiente como direito humano.

Fensterseifer (2019) enfatiza que o status supralegal do Protocolo de San Salvador, na linha do entendimento do STF, estabelece também no direito interno (em virtude da ratificação do tratado), e com hierarquia supralegal, a garantia da proibição de retrocesso ambiental para fazer frente a toda e qualquer nova medida legislativa infraconstitucional que tenha por escopo a flexibilização de forma desproporcional e arbitrária da legislação ambiental brasileira atualmente vigente.

Além disso, ressalta muito bem o Autor, que um dos aspectos mais importantes do controle de convencionalidade diz respeito ao dever *ex officio* de Juízes e Tribunais internos estarem atentos ao conteúdo dos diplomas internacionais sobre direitos humanos, entre os quais o direito ao meio ambiente.

Neste sentido, na ADI 5.447/DF de 11 de março de 2016, o Ministro Luís Roberto Barroso, ainda que discorrendo sobre o princípio da precaução, em seu voto, reproduziu doutrina sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental:

(...) Assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se daqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos socioambientais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídico constitucional, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade (...). ADI 5.447/DF, de 11/03/2016.

Por fim, a edição de atos legislativos e administrativos que afetam o âmbito de proteção dos direitos ecológicos ou mesmo socioambientais estarão vinculados às proibições de excesso e de insuficiência de proteção. Portanto tais fatos, deverão observar as exigências internas do princípio da proporcionalidade, quais sejam, da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, bem como da razoabilidade, mas que são – juntamente com a segurança jurídica (em especial a proteção da confiança e dos direitos adquiridos) – reconhecidos por expressiva doutrina como indispensáveis também ao controle de medidas restritivas em matéria de direitos ecológicos (FENSTERSEIFER, 2019).

Para a situação da FLONA Jamanxim, defendemos que novos estudos possam ser feitos para demonstrar a possibilidade de alterações da UC a partir de uma perspectiva social, econômica e ambiental. Todavia, quanto à faceta ecológica trazemos como adendo a informação de que deve ser analisada com cuidado por meio de adequados estudos técnicos pelo órgão gestor, sem interferências políticas. Oliveira (2019), ao pesquisar a área de entorno da UC, que em tese deveria ser a zona de amortecimento, conforme prevê o SNUC⁹⁰, constatou que esta apenas foi delimitada no Plano de Manejo (vol. II), havendo neste expressa referência à necessidade de instrumento jurídico específico para sua criação.

No referido estudo realizado pelo Autor tomou-se por parâmetro, para fins de aferição do desmatamento, o raio de 10 Km entorno da UC, a previsão trazida na lei de crimes ambientais (Lei nº. 9.605/98). Observou-se, assim, significativa antropização e retirada da cobertura vegetal desta área, sendo este, inclusive, em níveis superiores aos encontrados dentro da área protegida e no município de Novo Progresso. Resta evidente, portanto, que a indispensável

⁹⁰ O SNUC no seu art. 2º, inciso XVII – “zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (...)”. (BRASIL, 2000).

função ecológica da zona de amortecimento, sequer criada, não existe formalmente e tampouco no campo fático, o que demonstra mais uma deficiência do Poder Público na conservação da Unidade.

Por isso, sem a pretensão de discutir as implicações jurídicas e ecológicas, pois entendemos que, em linhas gerais, estão contemplados no exposto até aqui, indagamos: a ausência dessa delimitação formal, não a configuraria a chamada “área branca”? Tal denominação de cunho coloquial refere-se a áreas não afetadas juridicamente, sendo consideradas terras devolutas⁹¹ do Estado.

Talvez esse seja um precedente apto a viabilizar um outro tipo de manobra para atender interesses privados em Novo Progresso. Ventilamos essa hipótese a partir da fala do Sr. Agamenon Menezes que, a época da nossa entrevista (junho), quando perguntamos sobre as expectativas para as eleições presidenciais de 2018, relatou uma sinalização feita pelo atual Presidente da República. Vejamos esse pequeno trecho da entrevista:

Eu já conversei com ele. E achei que a ideia dele é boa. A ideia dele é a seguinte: “é Flona deixe que seja Flona. Só que nós vamos baixar um decreto para desmatar 100% das áreas que estão abertas. Aqui desmata 100%, deixa só as APPs e deixa a reserva do jeito que tá. Já não é uma reserva para ficar de reserva? Então que fique lá pra ficar de reserva. Ele não quer mexer (...). As áreas que estão do lado de cá, a área branca, fica desobrigada de ter os 50% (...) E preserva a Flona. A Flona não é uma unidade de conservação? Em vez de ele desfazer, tirar não sei quantos hectares, não. A pessoa que tem uma de área de mil hectares, eu deixo as APPs tudo direitinho e posso usar a área toda e a minha reserva fica lá como se fosse UC. Não é má ideia, mas ele pode mudar a ideia dele também. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Devemos observar alguns pontos do nosso Código Florestal (Lei 12.651/2012) para compreender por que de fato na percepção do Sr. Agamenon Menezes “não seria uma má ideia”. O art. 12, § 4º da Lei prevê a possibilidade de redução da área de Reserva Legal⁹², que para a Amazônia é de 80% (art. 4º, inciso I, alínea “a”), no entanto o §4º do referido dispositivo estabelece a possibilidade do Poder Público reduzir a área de RL para até 50% nos municípios que possuírem em seu território mais de 50% de área com unidades de conservação da natureza

⁹¹ Vejamos a definição de terras devolutas extraídas do portal eletrônico da Câmara dos Deputados: “Terras devolutas são terras públicas sem destinação pelo Poder Público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular, ainda que estejam irregularmente sob sua posse. O termo “devoluta” relaciona-se ao conceito de terra devolvida.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

⁹² A área de Reserva Legal embora já prevista nos Códigos Florestais anteriores manteve-se no atual como importante mecanismo de áreas protegidas para os imóveis rurais e diferentemente das Áreas de Proteção Permanente (APPs) possuem regime jurídico mais flexível ao permitir o uso econômico da área (manejo sustentável, por ex.). Na Amazônia Legal tem-se a obrigatoriedade de 80% de cobertura florestal.

de domínio público e terras indígenas homologadas. O município de Novo Progresso possui, segundo o sr. Agamenon, mais de 70% da área com UC.

Considerando que o entorno da UC é formalmente área branca e não zona de amortecimento, em total descumprimento à lei, e que esta se encontra flagrantemente desmatada, conforme tivemos a oportunidade de constatar, então devemos nos reportar ao art. 66 do Código Florestal, pois muito embora o instrumento normativo não dispense a presença de RL nem mesmo para o pequeno proprietário/possuidor (até 4 módulos fiscais)⁹³, trouxe, sem dúvida, entre suas disposições transitórias, isto é, para as ocupações anteriores a 22/07/2008, um regime mais flexível, de forma que o proprietário ou possuidor do imóvel rural que não tiver RL ou estiver em percentual inferior aos 80% poderá regularizar sua situação, sendo-lhe concedido opções ou alternativas para tal, nos termos do art.66 do diploma florestal.

Por sua vez, a Área de Proteção Permanente (APP) disciplinada no art. 4º do Código Florestal, para áreas urbanas e rurais, traz regime protetivo mais rígido, uma vez que os serviços ecológicos que prestam justificam a proteção legislativa mais rigorosa, de forma que a própria lei traz as hipóteses de APP (onde existirão e qual sua dimensão), a exemplo de áreas entorno de cursos d'água, encostas etc. Mas chama atenção o fato de que APP entorno de rodovias e ferrovias (inciso VI do art. 6º do Código) somente existirão quando declaradas por ato discricionário do Chefe do Poder Executivo. Talvez, área branca entorno da FNJ seja uma alternativa interessante para o âmbito privado, em detrimento da proteção ecológica e do interesse de toda a coletividade.

3.3. As deficiências de fiscalização da FNJ e outros desdobramentos

A fiscalização e o controle das atividades lesivas ou potencialmente lesivas ao ambiente evidenciam importante marco legislativo a partir do exercício do poder de polícia ambiental, sendo um dos exemplos mais significativos da competência executiva na área ecológica.

Esse elemento chave está intrinsecamente relacionado a outro, que também evidencia importante centralidade na seara ecológica: a responsabilidade ambiental, que foi concebida de forma paradigmática no âmbito da PNMA e sob a ótica articulada do SISNAMA, prevendo-se ainda a possibilidade de atuação do Sistema de Justiça, a exemplo do Ministério Público, que

⁹³ De acordo com o art. 67 os imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

poderá propor ação contra o poluidor ambiental. Veremos ao longo deste tópico que a responsabilidade em matéria ambiental ganhou significativos avanços, tornando o direito ambiental muito peculiar nesta seara.

Primeiramente, contudo, devemos seguir sob a ótica da fiscalização. Neste sentido assevera-se que as políticas públicas compreendem, para além da execução da lei, a capacidade de fiscalização e repressão a práticas degradadoras do ambiente; mas não somente isso.

Buscando uma atuação cooperada entre órgãos e instituições de todos os entes federados, nos termos constitucionais, e dando primazia ao princípio da cooperação ambiental, a Lei Complementar 140/2011 trouxe normas visando à cooperação entre os diferentes entes nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum (art. 23, incisos III, VI e VII da CRFB/88), com ênfase à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Além disso, a criação e a adequada estruturação dos órgãos administrativos especializados na matéria ambiental, nos termos do art. 6.º da PNMA, viabiliza o exercício da competência executiva nessa seara, conformando, sob o marco do SISNAMA, um sistema administrativo de proteção ambiental abrangente, com o objetivo último de dar efetividade à legislação. Vimos no capítulo anterior que o IBAMA e o ICMBio são órgãos executores no SISNAMA.

O IBAMA, nos termos do art. 6º da Lei 6.938/81 é “órgão executor” por excelência da legislação ambiental. O art. 2º da Lei 7.735/89 estabelece entre outras atribuições o poder de polícia ambiental; ou seja: o poder de realizar a fiscalização do cumprimento da legislação e, quando for o caso, estabelecer sanções administrativas aos poluidores (públicos e privados). Lembramos que as infrações administrativas ambientais foram consagradas tanto no art. 14 da PNMA quanto na Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (Lei 9.605/98).

Já o ICMBio, por sua vez, foi criado pela Lei 11.516/2007 e recebeu tal denominação como forma de homenagear “Chico Mendes⁹⁴”, considerado um dos maiores ambientalistas brasileiros de todos os tempos. A Lei 11.516/2007 estabelece no seu art. 1º que a entidade é uma autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, cabendo a ela a adoção de ações no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir,

⁹⁴ “Chico Mendes (1944-1988) foi um líder seringueiro, sindicalista e ativista ambiental brasileiro. Lutou pela preservação da Floresta Amazônica e suas seringueiras nativas. Recebeu da ONU o Prêmio Global de Preservação Ambiental.” (FRAZÃO, 2019).

proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Aspecto já amplamente evidenciado neste trabalho.

Destacamos que o § único do art. 1º da Lei 11.516/2007 trouxe atribuição sobre o exercício do poder de polícia ambiental atribuído ao ICMBio, mas não excluiu o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo IBAMA nas Unidades de Conservação instituídas pela União.

Essas considerações iniciais são relevantes para contextualizar o cenário progressivo normativo, consolidado em torno da proteção ecológica na perspectiva da repressão à degradação ambiental. Tem-se, portanto, no caso da FNJ, no tocante aos órgãos ambientais, o dever de materializar esses aspectos normativos.

Relata-se algumas das dificuldades do órgão fiscalizador da FLONA, qual seja: a Unidade Especial Avançada (UNA/Itaituba – ICMBio) é responsável por 12 UCs, sendo a APA do Tapajós e as seguintes FLONAS: do Amana, de Altamira, do Crepori, de Itaituba I e II, do Trairão; do Jamanxim; PARNA da Amazônia do Rio Novo; REBIO Nascentes da Serra do Cachimbo. A Unidade conta com apenas 14 servidores e é responsável pela proteção e fiscalização de mais de 9 milhões de hectares de áreas protegidas, em 5 municípios na região do Pará (vide figura 7).

Importante ressaltar que em Novo Progresso há uma base operativa do IBAMA (figura 20), onde servidores atuavam até 2018 de forma contínua. A base, no entanto, em 2019, embora ativa, não recebeu, até o momento, designações para operar, segundo informações colhidas informalmente junto a servidores do órgão, mesmo diante de denúncias pelo MPF em relação à articulação de determinados grupos para incendiar a Flona Jamanxim no chamado “dia do fogo⁹⁵”. O que de fato ocorreu. Tal situação será melhor abordada no tópico “cenários e desafios”.

Para as atividades anteriores, temos ilustrativamente as figuras 20 e 21, onde a UNA/Itaituba realizou barreira na vicinal Marajoara, localizada no interior da FLONA em julho de 2018.

⁹⁵ Investigações em andamento pela Polícia Federal dão conta de que os incêndios criminosos iniciados no dia 10 de agosto do corrente ano, nos municípios de Altamira e Novo Progresso, no sudoeste do Pará, denominado de “Dia do Fogo” foram articulados em grupos de WhatsApp sob a coordenação de fazendeiros, madeireiros e empresários da região. (FORUM, 2019).

Figura 20. Base IBAMA em Novo Progresso/PA

Fonte: Avelar, 2018

Figura 21. Fiscalização ICMBio na vicinal Marajoara/FNJ

Fonte: Avelar, 2018

Importante destacar que a referida operação, relatada no Informativo nº 480/2018 “ICMBio em foco”, perdurou durante o mês de julho do referido ano e buscava coibir o desmatamento na região. A dinâmica operacional consistia em não permitir a entrada de veículos não autorizados via ramal marajoara, sendo o principal objetivo a prevenção. Ao dificultar a chegada de insumos (em especial combustíveis) e equipamentos para a produção agropecuária, a fiscalização traria complicações para a entrada e permanência de infratores na UC e, por conseguinte, coibiria o seu desmate.

Na Operação era permitido às fazendas, dentro da Flona, apenas 20 litros semanais de diesel e somente para aquelas que possuíssem o CAR. Alimentos, roupas e medicação também eram permitidos. Já maquinários agrícolas e gado só poderiam ser retirados da UC mediante prévia identificação com os agentes na barreira. Armas, armadilhas e outras substâncias ilícitas, por sua vez, eram apreendidas.

Destacamos ainda outro aspecto pertinente a essa ação de fiscalização: o aparato tecnológico. A barreira além de contar com agentes de fiscalização do ICMBio e policiais ambientais (policiais militares) durante 24 horas no local, tinha disponível alojamento, comunicação via internet e contava com o apoio tático do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). Tal apoio permitia o geoprocessamento e comunicação com o uso de drones para monitoramento, identificação de áreas de desmate e levantamento de alvos. Para os agentes de fiscalização, o uso de drones representava uma vantagem tática na apuração de supostos ilícitos ambientais.

Igualmente relevante foi o destaque dado no referido Informativo sobre operações realizadas em 2016, nas quais montaram-se barreiras para impedir o transporte de madeira irregular. Na ocasião os agentes constataram significativa quantidade de combustível

adentrando na Unidade para fins de atravessar a área protegida e assim chegar até a APA do Tapajós, onde ocorre exploração mineral.

Sob o aspecto da fiscalização ambiental, a visita de campo diagnosticou um descontentamento generalizado em relação à presença constante do órgão ambiental. Vejamos a percepção da Sra. Ruthneia Tonelli:

O desmatamento não é maior em Novo Progresso se comparado com outras regiões da Amazônia Legal. De certa forma, há uma certa perseguição da autoridade ambiental. Há outros municípios do Mato Grosso que tem terra pública e é Amazônia também. A fiscalização ambiental não se dá de forma igualitária onde os desmatamentos estão ocorrendo. Novo progresso é alvo constante de fiscalização contínua, desde 2008. Qual é o critério de fiscalização eleito pelo Ibama para fiscalizar apenas Novo Progresso? Em reunião com o Ministro do Meio Ambiente se perguntou isso. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

No mesmo sentido o Sr. Agamenon Menezes:

A única coisa que fizeram foi somente repressão. A criação da unidade foi só uma questão política. Na verdade, eram 200 e poucas famílias morando lá dentro.

(...)

Aí para repreender eles podem fazer uma instrução normativa lá, que é lei. A fiscalização toda vida foi rigorosa aqui. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Na entrevista percebeu-se que o descontentamento estava disseminado entre os grupos sociais, a exemplo da conversa que tivemos com o Sr. Barroso, proprietário de uma oficina mecânica e com fazenda de aproximadamente 700 hectares dentro da Flona. Vejamos a sua visão sobre a fiscalização:

Nessa região nossa aqui, a força não funciona não. Complica mais ainda porque revolta o pessoal. Tem muitos agentes que sabem conversar, que não chegam colocando fogo na máquina do pessoal, esteira. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

De fato era perceptível que a revolta recrudescia quando nas ações de fiscalização os agentes ambientais queimavam equipamentos apreendidos, tendo como esteio autorizativo o Decreto 6.514, de 2008, que trata de infrações ao meio ambiente. O Decreto estabelece que produtos apreendidos podem ser destruídos ou inutilizados quando: a medida for necessária para evitar o seu uso e aproveitamento indevidos nas situações em que o transporte e a guarda forem inviáveis diante das circunstâncias; ou possam expor o meio ambiente a riscos

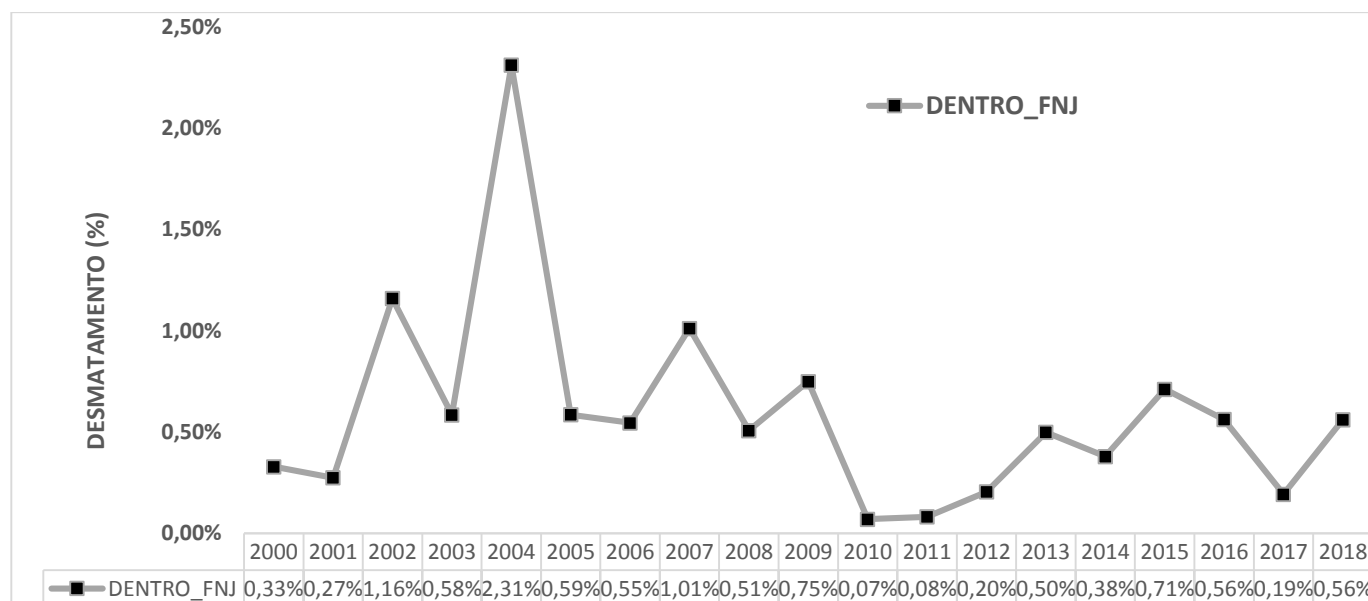
significativos ou comprometer a segurança da população e dos agentes públicos, envolvidos na fiscalização.

Durante a visita a Novo Progresso indagamos sobre esse tipo de ação e os agentes reiteraram que somente em casos excepcionais a medida extrema é utilizada, mormente diante da impossibilidade de retirada dos instrumentos do local ou quando oferecem risco à segurança. Tais situações, normalmente, ocorrem diante da fuga dos infratores da área fiscalizada. Assim, tem-se uma forma de evitar que o dano ambiental volte a ser cometido com o empregado dos mesmos equipamentos.

No atual governo, o Presidente da República, sinalizou que haverá severas restrições à queima de equipamentos nas ações de fiscalização. Posicionamento que foi reiterado pelo Ministro do Meio Ambiente, Sr. Ricardo Salles, que declarou que haveria instrução normativa especificando os casos em que tais medidas estariam autorizadas. De qualquer forma, o Decreto nº 6.514/2008 foi alterado pelo Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, no entanto, o art. 111 foi mantido e nele continua a ser permitido destruir e inutilizar instrumentos usados em infrações ambientais. Afinal, trata-se de regramento com previsão constitucional e infralegal, não podendo um decreto extrapolar seu poder meramente regulamentar.

Apesar disso, o cenário anterior de maior rigor na fiscalização, não foi suficiente para evitar que a Flona Jamanxim esteja entre as UCs mais desmatadas na Amazônia Legal. De acordo com o referido Informativo 480/2018, naquele período, a UC era a segunda mais desmatada, perdendo apenas para APA do Tapajós. Já nos dados acumulados (média dos anos) apresentados no Programa de Mapeamento do Uso e Cobertura da Terra na Amazônia Legal Brasileira (TerraClass) deste ano, a FNJ apresenta a terceira posição.

A figura 22 mostra a trajetória do desmatamento em um lapso de 19 anos, sendo o gráfico oportuno para os objetivos deste trabalho, evidenciando-se que a ausência de fiscalização poderia ter elevado as taxas desse tipo de degradação. Vale observar que os valores percentuais (0 a 2,5%) devem ser analisados considerando a área da 1.301.120 hectares da UC. Assim, o impacto da devastação em 2018, por exemplo, corresponderia a 72,9 Km² ou 7.280 hectares. Já em 2019, segundo o PRODES/2019 (embora não conste na figura abaixo), houve aumento, passando a 100,7 Km². Importante observar, ainda, que a FNJ possuía, até julho de 2018, de acordo com o PRODES, 86% de cobertura vegetal.

Figura 22 – Panorama dos índices de desmatamento no interior da FNJ de 2000 a 2018

Fonte: Oliveira (2019)

Importante destacar que parte dos recursos destinados a ações de fiscalização eram provenientes do Fundo Amazônia, onde até 20% desses valores poderiam ser utilizados no apoio ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em biomas brasileiros, de forma a contribuir para a redução de gases do efeito estufa.

Ainda segundo informações extraídas do site do referido Fundo (2018), buscava-se trabalhar áreas temáticas voltadas à prevenção, ao monitoramento e ao combate ao desmatamento, bem como à promoção da conservação e do uso sustentável das florestas na Amazônia Legal. Desde a sua criação, em 2008, foram destinados mais de 3 bilhões de reais a 103 projetos com escopo de conservação da floresta, gerando emprego e renda. Dentre os resultados alcançados há, por exemplo, o apoio a 190 áreas de conservação, a regularização de 746 mil imóveis na região rural e a produção de 435 publicações científicas (BATTAGLIA, 2019).

A gerência deste Fundo é de responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que atua na captação de recursos, contratação e monitoramento dos projetos e ações. Conta também com um Comitê Orientador (COFA), cuja atribuição é determinar diretrizes e acompanhar os resultados obtidos; bem como de um Comitê Técnico (CTFA), nomeado pelo Ministério do Meio Ambiente, cujo papel é atestar as emissões oriundas de desmatamentos na Amazônia.

Mas essa realidade mudou a partir da governança estabelecida pelo atual Ministro da pasta ambiental, Sr. Ricardo Salles, que apurou supostos indícios de irregularidades sem dar maiores detalhes sobre quais seriam, de forma que sugeriu nova proposta de organização do COFA e a utilização do recurso para indenizar produtores rurais. Tal sistemática não foi objeto de consenso junto aos países financiadores, fato que levou a paralisação de recursos a serem transferidos pela Noruega e Alemanha, e os valores remanescentes encontram-se contingenciados até que o Brasil retome as tratativas com esses países e regularize suas metas no Acordo de Paris.

Por conta disso, Governadores da Região Norte, buscaram articular diretamente com os países financiadores o repasse de recursos para fomentar projetos nas suas regiões. Vejamos trecho da matéria, recentemente divulgada na imprensa (CARVALHO; LIS, 2019), na qual o Sr. Hélder Barbalho, Governado do Pará, fala "Os países que fomentam o fundo sinalizaram que desejam prosseguir financiando e estão dialogando com o governo federal para que haja a liberação desses recursos." Então, aguardemos os desdobramentos sobre o Fundo e como serão empregados tais recursos na prática.

Não se pode negar que houve avanços no combate ao desmatamento, mesmo que apenas sob o aspecto repressivo. No entanto é sempre bom lembrar que compete também aos órgãos ambientais, no cumprimento do dever constitucional, a promoção da educação ambiental, enquanto ação preventiva, que está consubstanciada na própria Política Nacional de Educação Ambiental (9.795/99) e na lei de acesso à informação ambiental (lei 10.650/2003). Esses diplomas normativos retiram seu fundamento de validade não apenas da Carta Maior, mas também do Princípio 19 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, vejamos a orientação consignada no documento internacional:

(...) É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos (PRINCÍPIO 19 DA DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO DE 1972).

Vale à pena também notar a percepção do Sr. Barroso, que ilustra a situação concreta:

Acho que o diálogo seria possível e seria mais fácil porque todo mundo quer se organizar, fazer a documentação da sua área, porque todo mundo quer poder trabalhar. Nas outras regiões o pessoal consegue financiamentos, mas aqui não. Só tem contrato. Acho que o INCRA entrando para fazer documentação iria até diminuir o desmatamento.

Só tende a crescer só do nosso lado mesmo. Onde os portos já estão mais pertos.

Tenho 700 e poucos hectares. Se o banco oferecesse financiamento, eu refloresto tudinho. Não tem plantação porque não tem recurso, não tem documentação. Eu até falo que a terra nem é da gente, é do governo. Se tivesse custeio para gente poder reflorestar, sem dúvida, quem que não quer uma natureza? Eu tenho filhos né? Quem não quer um ar limpo? Mas para isso tem que incentivar. A gente não tem outra renda, a renda é daquilo lá. Tenho 200 e poucas cabeças, gado para corte. Pessoal vem para dar custeio de leite, mas ninguém tem documentação, tudo dificulta. Então tem que tentar regularizar. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Entendemos que o esclarecimento sobre a viabilidade de práticas sustentáveis e até mesmo a possibilidade de incentivo aos serviços ambientais, que estão previstos no art. 41 do código florestal de 2012 e que carecem de regulamentação, devem ser propagados e discutidos com vários atores sociais e com a comunidade em geral, sobre seus requisitos e condições.

Ao nosso ver, a informação deve ser levada no sentido de que preservar a natureza gera benefício a toda humanidade e se o proprietário/possuidor preserva, além do que já deveria, seria justo compensá-lo por deixar de utilizar sua propriedade em prol dos benefícios ecológicos.

Sob um contexto mais amplo do que foi apresentado, defendemos que a postura do órgão gestor deveria ser firme no sentido da preservação sob todas as formas e por meio dos mais variados mecanismos, mantendo-se coerente com sua missão institucional. Aliás, a mais recente manifestação do ICMBio, justificando a flexibilização em grandes proporções da FLONA, para nós, não se coaduna com sua missão e demonstra veementemente as fortes interferências políticas pró-flexibilização do rigor da proteção ambiental, em franco retrocesso de direitos.

Sob essa nova postura, o órgão gestor, por meio do Ofício SEI nº 360/2016-GABIN/ICMBio, de 30 de setembro de 2016, em resposta ao MPF na Recomendação nº 25, de 12 de agosto de 2016, alegou a necessidade de alteração da Unidade com base em dois fundamentos: 1º) aumento do desmatamento na Unidade e "esgotamento das ferramentas de comando, controle e gestão disponíveis para a Instituição enfrentar esta situação"; 2º) antiguidade das reivindicações para a alteração.

Ora, havia um cenário no qual a fiscalização, embora deficitária, era presente e com uma proteção que não pode ser desprezada. Assim, soa estranha a expressão “esgotamento das ferramentas de controle”.

Depreende-se facilmente que, no caso da FNJ, o Poder Público dispôs de tempo suficiente para adotar medidas mais efetivas para a proteção da UC que, inclusive, é uma das mais próximas da BR-163. E aqui lançamos a seguinte reflexão: no estudo técnico, realizado em 2009, o ICMBio argumentou sua impossibilidade de realizar o levantamento das ocupações, alegando inexequibilidade temporal. Ainda assim seu estudo foi bem detalhado e rico em informações. Por sua vez, a questão fundiária da área, como sabido por todos, desde antes da criação era conflituosa. Então, não teria sido mais viável, em termos de governança, a realização desse levantamento para fins de análise posterior sobre as posses que eventualmente teriam substrato documental válido, a ensejar algum tipo de indenização?

Parece que o ente estatal optou deliberadamente (ou melhor, sofreu interferências políticas), de forma que sua postura contribuiu para que o decurso do tempo se tornasse favorável a grupos que não agem sob as balizas da “boá-fé” ou ainda a agentes locais, por meio de líderes sindicais, que utilizam mecanismos de pressão e negociação política para levar à redefinição dos limites da UC. Parece claro que quem perdeu ao final foi a FNJ, Novo Progresso, a Amazônia e a sociedade brasileira, bem como, em tempos de mudanças climáticas, a humanidade como um todo.

Assim, não temos dúvidas de que seria menos oneroso aos cofres públicos ter acatado à primeira recomendação feita pelo ICMBio no estudo técnico sobre a FNJ, realizado em 2009. As áreas desapropriadas/desafetadas eram em quantitativo drasticamente inferior ao pleiteado atualmente no PL 8.107/2017. Ora, bastaria a proposta de um PL que viesse atender a real necessidade levantada pelo órgão gestor à época. Eventuais argumentos sobre o valor das indenizações a serem pagas aos que de fato preenchessem os requisitos legais, seria drasticamente inferior, dado o número de pessoas beneficiadas, se comparado, por exemplo, ao montante de recursos despendidos nas fiscalizações desde a criação da UC.

Cabe ainda outra reflexão no tocante à eficácia e efetividade da ação fiscalizadora no sentido de inibir condutas lesivas ao bem ecológico. O Tribunal de Contas da União (TCU), em 2011, realizou estudo sobre a arrecadação das multas administrativas aplicadas pela fiscalização ambiental federal do IBAMA, no período de 2008 a 2011, constatando que apenas 0,7 % do total desses valores foram efetivamente arrecadados. O Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) também teria recebido pouquíssimas inscrições na dívida ativa, e a quantidade de execuções judiciais dos débitos também eram irrisórias em face dos 13,5 bilhões de reais em valores de multas aplicadas (Terra, 2017, p. 28).

Sem dúvidas essa realidade permanece e podemos inferir que a fiscalização em campo, por si só, não é o único mecanismo apto a barrar o desmatamento e a inibir atos criminosos. É preciso analisar toda cadeia deste processo a fim de diagnosticar e corrigir falhas.

Embora o processo no âmbito administrativo, cível ou criminal deva observar direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, sem distinção, o que o torna naturalmente mais demorado, é certo que existem muitas limitações que dificultam a atuação estatal, tais como: o aperfeiçoamento técnicos dos agentes, servidores suficientes para análise dos processos no âmbito administrativo do órgão entre outros. Tudo isso tende a contribuir para processos falhos, que ensejam impugnações, ou ainda morosos, contribuindo para a impunidade e para o cometimento de novas infrações.

Para além da questão política que tem se mostrado um fator de atraso à autonomia do órgão gestor e a melhor conservação da UC, tem-se a inquestionável necessidade de aporte financeiro condizente com os desafios e as atribuições legais da autoridade ambiental. Desta forma, o Brasil deve buscar mecanismos que viabilizem tal aporte de recursos. Seu protagonismo na seara ambiental, por meio de compromissos internacionais, vinha se mostrando promissor para essa captação.

Devemos ainda dar ênfase à afirmação do ICMBio acerca da incapacidade de gestão, que embasou o PL, pois nos ajudará a desenvolver outro importante eixo de proteção do direito ambiental brasileiro e muito bem consolidado no âmbito doutrinário e jurisprudencial, qual seja: a responsabilidade civil por dano ambiental.

Passemos a outra exemplificação na FNJ que dá ainda mais notoriedade as dificuldades de gestão. Segundo informações consignadas pelo Ministério Público Federal no âmbito do Inquérito Civil nº. 1.23.008.00010/2014-29, as representações de Novo Progresso se recusaram a compor o Conselho Consultivo da unidade tratada (órgão colegiado, integrante da estrutura administrativa da Flona, instituído em 2009, com vistas a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação da área de proteção). Tal recusa foi relatada no Ofício nº. 09/2010-CGFLO/DIUSP/ICMBio, encaminhado pelo órgão gestor ao Procurador da República no Município de Santarém, Marcel Brugnera Mesquita, em 27 de abril de 2010. Segundo esse representante do Parquet:

O Conselho Consultivo foi criado pela Portaria ICMBio na 82, de 06 de outubro de 2009 após discussão com as instituições interessadas durante este ano. Mesmo com tencionamento de algumas instituições do Distrito de Castelo de Sonhos e Município de Novo Progresso para que o Conselho não fosse instituído antes da alteração dos limites da FLONA, estas assumiram o compromisso em compor este Conselho imediatamente, em reunião da Casa Civil da Presidência da República, ocorrida em 23 de setembro de 2009 (Memória de Reunião em

anexo). No entanto, estas instituições não cumpriram o acordo e se negam a tomar posse até o presente momento. (OFÍCIO n. 09/2010-CGFLO/DIUSP/ICMBIO, 2010).

Para o MPF, os documentos componentes dos autos daquele inquérito demonstravam que as frentes de imposição dos posseiros realizaram tentativas de “boicote” ao Conselho Consultivo da Flona e ainda solicitaram que o Conselho fosse extinto e cessado os trabalhos na referida unidade. Diante desta situação, o MPF expediu recomendação específica (3º Ofício/PMR/STM/ nº 09, de 14 de outubro de 2010) ao Presidente do ICMBio e à Coordenadora Regional do ICMBio da Região Oeste do Pará, bem como o Chefe da Floresta Nacional do Jamanxim, para que desconstituíssem o Conselho Consultivo, criado pela Portaria/ICMBio nº. 82/2009 e, ato contínuo, criassem o Conselho Consultivo para a Floresta Nacional do Jamanxim. A solicitação foi atendida por meio da Portaria retificadora nº. 61, de 21 de julho de 2011⁹⁶.

Ressalta-se que caberia ao Conselho elaborar seu próprio regimento, definindo as atribuições dos seus membros, bem como sua organização e funcionamento. O art. 4º-A da Portaria ora referenciada, previa ainda o mandato dos conselheiros por dois anos, renovável por igual período e de caráter não remunerado. Destaca-se que o Conselho Consultivo atuaria também de acordo com as competências definidas no Decreto nº 4.340/02, decidiria sobre o conteúdo do Plano de Ação do Conselho, emitiria recomendações e moções, além de manifestações sobre assuntos relacionados à gestão da Unidade de Conservação.

⁹⁶ “Art. 2º O Conselho Consultivo da Floresta Nacional do Jamanxim é composto por representantes dos seguintes órgãos governamentais e segmentos da sociedade civil:

DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS:

I - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, sendo um titular e um suplente; II - Gerência Executiva do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA em Santarém/PA, sendo um titular e um suplente; III - Unidade Regional Serviço Florestal Brasileiro - SFB em Santarém/PA, sendo um titular e um suplente; IV - Escritório do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM em Itaituba/PA, sendo um titular e um suplente; V - Instituto de Biodiversidade e Florestas - IBEF da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, sendo um titular e um suplente; VI - Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Oeste do Pará (SR-30), sendo um titular e um suplente;

DA SOCIEDADE CIVIL:

VII - Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós - AMOT, sendo um titular e um suplente; VIII - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM, sendo um titular e um suplente; IX - Instituto de Estudos Integrados Cidadão da Amazônia - INEA, sendo um titular e um suplente; X - Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira - AIMEX, sendo um titular e um suplente; XI - Sindicato dos Mineradores do Oeste do Estado do Pará - SIMIOESPA, sendo um titular e um suplente; XII - Cooperativa de Extração Mineral do Vale do Tapajós - COOPEMVAT, sendo um titular e um suplente; e Parágrafo único. O Conselho Consultivo será presidido pelo chefe ou responsável institucional da Floresta Nacional do Jamanxim, a quem compete indicar seu suplente.” (NORMAS BRASIL, 2011?).

No entanto, não obtivemos elementos de informação sobre os trabalhos do Conselho, designada na Portaria nº 61/2011 e, ao que tudo indica, ao menos no site do órgão gestor, sequer houve a designação de um novo Conselho, pois seu prazo de prorrogação havia sido expirado há muito tempo.

Assim, fica evidente a “guerra” do Estado, por meio de instituições como o MPF, contra lideranças de Novo Progresso. Novamente o Estado, enquanto órgão executor, diante de medidas contraditórias, juntamente com Legislativo (inclusive do ente estadual), contribuem para que os instrumentos de monitoramento e controle sejam inoperantes, por meio do trabalho do ICMBio.

Nesse contexto, a reflexão proposta no âmbito da responsabilidade civil deve servir também para questionarmos as condutas atuais do Governo, embora não detalhadamente tratadas aqui, mas que, ao nosso ver, são claramente omissivas, desidiosas e tendenciosas – a exemplo dos elementos fáticos, que sinalizam o silêncio do Estado diante de atividades criminosas das queimadas, deflagradas na região e previamente comunicadas, conforme abordaremos na subseção seguinte.

Igualmente é relevante esclarecer que o direito brasileiro já previa o instituto da responsabilidade civil desde a Lei 6.453/77, mas limitava essa responsabilidade aos danos nucleares. A PNMA, por sua vez, deu uma abordagem diferente e ampliou o espectro de responsabilidade para o dano ecológico. Vejamos o art. 14, § 1º da PNMA:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Assim, a CRFB/88 apenas seguiu a mesma diretriz normativa e consagrou a responsabilidade civil em matéria ambiental, bem como a responsabilização nas esferas administrativa e penal, de forma que “constitucionalizou” a denominada tríplice responsabilização do poluidor pelo dano ambiental, conforme se pode apreender da leitura do § 3º do art. 225 “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Fensterseifer (2019) enfatiza que a responsabilidade civil ambiental possui natureza objetiva. Para além da sua matriz normativa, verificada no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 (PNMA), diversos outros diplomas legislativos ambientais também se encarregaram de

consagrá-la, como é o caso da Lei 6.453/77 sobre a responsabilidade civil por danos nucleares, posteriormente consagrada também no art. 23, XXIII, d, da CF/1988, da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010 (art. 51), do Novo Código Florestal, Lei 12.651/2012 (arts. 2º, § 1º e § 2º).

Para o Autor a denominação “objetiva” significa a responsabilização do poluidor de reparar ou indenizar pelo dano ecológico, independentemente de culpa na sua conduta. A partir de tal perspectiva, bastaria tão somente a comprovação da conduta (ou autoria do agente poluidor), do nexo causal e do dano.

Precisamos saber qual o conceito de poluidor. Vejamos neste caso o que dispõe o inciso IV, art. 3º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81):

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Ora o conceito é bastante amplo e claro o suficiente para servir de baliza ao enquadramento do elemento conduta na responsabilidade civil do Estado, diante da omissão ou proteção deficiente.

Fensterseifer (2019) ensina que não é apenas a ação poluidora do ente estatal capaz de ensejar a sua responsabilidade, nos casos quando o próprio Estado empreende diretamente atividades lesivas ou potencialmente lesivas ao ambiente sem o devido licenciamento e estudo de impacto ambiental (construção de estradas, usinas hidrelétricas, ferrovias, etc.), mas também nos casos de omissão (ou mesmo atuação insuficiente, com base no princípios da proporcionalidade e da vedação de proteção insuficiente ou deficiente).

Para Milaré (2013) a responsabilidade do Estado é caracterizada quando “se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente, a exemplo da falta de fiscalização, inobservância das regras informadoras dos processos de licenciamento etc.”

Nessa perspectiva Fensterseifer (2019) destaca que o § 3º do art. 70 da Lei 9.605/98 traz nítido exemplo, neste sentido, ao assinalar que a “autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, por meio do processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade”.

Ainda de acordo com Milaré (2013) a responsabilidade advinda da omissão estatal será sempre objetiva, pois o art. 3º, inciso IV, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, refere-se à responsabilidade indireta e, por via transversa, define a própria objetividade da conduta. A omissão evidencia uma falta de serviço, uma vez que a Administração Pública deveria agir e

não o fez. Nestes casos, o mais razoável seria que a responsabilidade do Estado fosse realmente objetiva, ou seja, independente da necessidade de comprovação de sua culpa.

Tazoniero (2017 apud Nascimento, 1995) preceitua que a responsabilidade objetiva do Estado pode ser vista em duplo aspecto: por risco integral (no caso do art. 43 do Código Civil), conforme veremos mais adiante⁹⁷; ou por risco administrativo (conforme se constata no art. 37, § 6º da Constituição)⁹⁸. No entanto, o STJ vem adotando em suas decisões a teoria do risco integral ao reconhecer a responsabilidade do Estado por danos ambientais, afinal se busca dar a máxima proteção ao bem ecológico, por meio de um substrato normativo robusto, flexível e apto a tutelar um bem de natureza difusa.

A teoria do risco integral, segundo Fensterseifer (2019) pode ser considerada uma vertente mais rígida da teoria do risco, cuja consagração legislativa encontra-se por meio da cláusula geral, estabelecida no parágrafo único do art. 927 do Código Civil (2002). Ocorre que, diferentemente da teoria do risco, em que seria possível, em tese, a aplicação das excludentes de ilicitude (força maior, caso fortuito etc.), no âmbito da teoria do risco integral tal hipótese resulta totalmente afastada.

O Autor, citando Rodolfo de Camargo Mancuso, explica que o afastamento da responsabilidade objetiva ao se permitir brechas nesse sistema, colocaria em risco os interesses relevantíssimos pertinentes à preservação da ecologia e do patrimônio cultural, de forma a dificultar sua tutela ou reparação, porque a força e a malícia dos grandes grupos financeiros, cujas atividades atentam contra aqueles interesses, logo encontrariam maneiras de safar-se da responsabilidade.

Sarlet e Fensterseifer (2017) com base nos deveres constitucionais de proteção ambiental (art. 225, caput e § 1º, da CRFB/88), entendem que incumbe ao Estado – em todas as instâncias federativas –, inclusive como decorrência de competência exclusiva na matéria, realizar o controle, a fiscalização e repressão à atividade degradadoras do ambiente. A omissão ou atuação insuficiente (poluidor indireto) em tais questões configura situação antijurídica, ensejadora de responsabilidade objetiva e solidária do Estado, juntamente com o poluidor direto.

⁹⁷ “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

⁹⁸ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

Os Autores destacam que, sob essas premissas, o STJ, em decisão emblemática, de relatoria do Min. Herman Benjamin, no Recurso Especial 1.071.741/SP, reconheceu a responsabilidade solidária do Estado de São Paulo diante de omissão e permissividade com a ocupação e construções ilegais de particular em unidade de conservação, no caso o Parque Estadual de Jacupiranga. A decisão retrata cabalmente toda a responsabilidade do Estado em sua amplitude, explicando, detalhadamente, como se dá tal solidariedade quando o Estado atua como poluidor indireto.

No referido julgado apontou-se o descumprimento pelo ente estatal no seu poder-dever de polícia ambiental, expresso no controle e fiscalização ambiental, estabelecido, entre outros comandos normativos, no art. 70, § 1º, da Lei 9.605/98. Importante darmos destaque para a seguinte passagem do voto do Min. Herman Benjamin:

Para o fim de apuração do nexo de causalidade do dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quanto outros fazem. (Recurso Especial 1.071.741/SP).

Além de evidenciar a amplitude da conduta do poluidor (quem não faz, deveria fazer etc.), é clara a flexibilização do nexo causal. Para Fensterseifer (2019) isso é resultado da aplicação dos princípios jurídicos ecológicos, como é o caso da prevenção e da precaução, sendo um dos campos mais sensíveis do atual regime jurídico da responsabilidade civil ambiental.

Segundo o Autor resta claro que estamos sob novos tempos e alinhados com desafios sociais e ecológicos, impostos pela “sociedade do risco” contemporânea, conforme preceitua Ulrich Beck (2011). Desloca-se o foco de atenção e maior proteção do autor do dano para a vítima do dano (no caso da seara ecológica, da sociedade como um todo). Rompe-se com a tradição liberal individual, pois a amplitude e impacto social do dano ecológico dimana essa evolução jurídica, especialmente no sentido de evitar a sua ocorrência.

Bem, são nas falhas de gestão do Poder Público, na percepção de poluidor indireto, que lançamos esse olhar reflexivo, pois abre terreno fértil para os danos ambientais, em detrimento da preservação do ecossistema, da integralidade ecológica, dos processos ecológicos essenciais, consagrados no art. 225, § 1º, inciso I da CRFB/88.

De qualquer forma vale lembrar que as questões apresentadas anteriormente devem ser vistas sob as lentes do bloco normativo ambiental, que inclui os documentos internacionais que o Brasil é signatário. Há uma vasta implicação do âmbito protetivo, consubstanciado nesses

diplomas legais, que não podem ser desprezados pelo Estado-juiz, diante do caso concreto de omissão ou proteção deficiente do Poder Público.

Neste trabalho não podemos perder de vista que a política pública executada com deficiência, a nosso ver, também configura retrocesso e, no caso da UC em estudo, um retrocesso comprovado pela degradação ambiental, advinda de infrações e crimes ambientais, tendo o Estado, neste contexto, o dever de prevenção e de repressão por meio da aplicação da lei.

Sairemos doravante do âmbito da responsabilidade civil do Estado, pois o enquadramento legal na PNMA aduz pessoa física ou jurídica, pública ou privada, e buscaremos dar ênfase ao dano provocado pelo indivíduo, poluidor direto, que descumpra as penalidades impostas pela autoridade ambiental. Neste sentido, discorreremos, ainda que de forma perfunctória, sobre sua responsabilidade na seara civil, administrativa e penal.

Cumpra rememorar a principal atividade econômica existente no interior da UC reside na pecuária, com 212 (80,61%) estabelecimentos agropecuários com áreas de pasto. Nas vicinais, a frequência de estabelecimentos com pasto varia de 60 até 100%. Todavia, a criação de gado não apresenta a mesma relevância que tem a quantidade de áreas de pastagem. O gado de corte foi observado em 185 estabelecimentos (70,34%) e o leite somente em 101 (38,40%). Por sua vez, a agricultura familiar, observada em menor quantidade (26,62% dos estabelecimentos) é mais comum nas vicinais abertas na UC, girando em torno de 31% e 40% dos estabelecimentos.

Tomemos por base essa realidade, uma vez que o art. 27 do SNUC prevê que o Plano de Manejo deverá dispor das atividades que são permitidas na área protegida. Para as atividades toleradas, como cultivos ou pastagens nas posses inseridas na FLONA, o Plano restringe-se às áreas com vegetação natural já suprimida, inseridas na Zona de Uso Conflitante, até que seja resolvida a questão fundiária.

Assim, indagamos: será que os agricultores e produtores rurais que possuem o CAR provisório estão cumprindo os requisitos previsto no Plano de Manejo? E aqueles que não estão, incorreriam em quais condutas ilícitas?

A Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais) apresenta as condutas e as respectivas cominações legais. A título de exemplificação, próximo do cenário aduzido acima – embora destaquemos que há várias outras possibilidades de condutas lesivas – evidenciaremos no tocante aos crimes aquele contra a flora, especificamente o tipificado no art. 40 “Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização”, a

penalidade consiste em reclusão de 1 a 5 anos. Por sua vez, o art. 70 da referida Lei traz as infrações administrativas “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Diversas sanções forem previstas pelo legislador no art. 72, como advertência, multa simples e o embargo da obra ou atividade.

Assim, temos que a prática de condutas, tipificadas na Lei em referência de forma ilustrativa, são ilícitos ambientais e geram consequências não apenas administrativa, mas também civil e criminal. Então, constatada a ocorrência do ilícito, deve o agente receber, concomitantemente, as sanções penais e administrativas, além de ser obrigado a proceder à reparação civil do dano causado, dando concretude ao § 3º, art. 225 CRFB/88, conforme destacamos anteriormente.

Assim, não há que se falar em *bis in idem* diante da incidência destas três espécies de sanção decorrentes do mesmo fato. A doutrina brasileira também adota este entendimento, qual seja “a danosidade ambiental, potencial ou efetiva, pode gerar uma tríplice reação do ordenamento jurídico, ou seja, um único ato pode detonar a imposição de sanções administrativas, penais e civis” (MILARÉ, 2013).

Assim, para a sanção administrativa, temos a previsão do embargo. Esse é aplicado pela Administração, tendo por objetivo propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada, quando ocorre em áreas de proteção permanente (APP), matas nativas ou em áreas de reserva legal, de forma que, além de uma penalidade, o embargo também é medida preventiva a ser aplicada pelo agente do órgão ambiental com os mesmos fins.

Para além do campo administrativo, há o cometimento de conduta comissiva penal, devendo o poluidor infrator também responder. Já na esfera cível, assim como o Estado responde objetivamente e com aplicação da teoria do risco integral, também a pessoa física ou jurídica receberá o mesmo tratamento. Aliás, práticas clandestinas não excluem a teoria do risco integral, conforme já decidiu o STJ⁹⁹. Observa-se também que o conteúdo aduzido a seguir sobre responsabilidade civil ambiental aplica-se ao Estado, se poluidor direto.

Assim, a reparação motivada pelo dano ambiental é composta de dois elementos: a reparação *in natura* do estado anterior do bem ambiental afetado e a reparação pecuniária, ou seja, a restituição em dinheiro. Todavia, caso não seja possível o retorno ao *status quo ante*, recairá sobre o poluidor a condenação de um *quantum* pecuniário, capaz de recompor efetiva e diretamente o ambiente lesado. Além disso, a instauração do inquérito civil não impede a

⁹⁹ STJ, REsp 1.373.788/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 06.05.2014.

instauração do inquérito penal. Assim, o mesmo caso pode ter repercussões civis e penais, como já mencionado antes. Observamos que esses instrumentos se encontram na esfera da responsabilidade civil.

No nosso exemplo, àquele que suprime a cobertura vegetal de forma irregular tem a obrigação de reparar os danos causados por sua conduta. Tem-se uma forma de permitir com isso a proteção do meio ambiente e o combate a atividades nocivas, bem como assegurar o direito à sua reparação, constitucionalmente garantido à coletividade, como já visto no capítulo anterior.

Fensterseifer (2019) nos ensina que o princípio da reparação integral, para além de ser um princípio geral do instituto da responsabilidade civil, revela-se como um princípio nuclear e com conotações bastante especializadas no âmbito do regime jurídico da responsabilidade civil ambiental. A devida compreensão do seu conteúdo deve estar associada ao bem jurídico ecológico e sua relevância existencial não apenas para o indivíduo, mas, em especial, para o conjunto da sociedade.

O Autor complementa a explicação, afirmando que a premissa e função da “reparação” numa perspectiva pontual, na vertente da responsabilidade civil, possui também funções pedagógicas e dissuasivas, no sentido de se desestimular a repetição de práticas predatórias da Natureza. Assim o mesmo Autor defende a reparação integral do dano ecológico, que deve ser compreendida da forma mais ampla possível (dano ecológico difuso ou transindividual, danos ambientais individuais ou conexos, dano moral ambiental, etc.), ainda que a premissa básica seja recuperação *in natura* e reestabelecimento do *status quo ante* e, por conseguinte, a salvaguarda da integridade ecológica no local impactado pela ação ou omissão predatória.

Ressalta-se que esse tipo de reparação é a desejável na medida que acaba dando concretização ao instituto da compensação ambiental, prevista no § 3º, art. 36 do SNUC. Mas, na prática, nem sempre é possível tal desiderato, pois, muitas vezes, dificuldades jurídicas e fáticas são encontradas para exigí-la.

Interessante observar que uma forma de viabilizar essa reparação seria por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC).

Segundo Amado (2017, p. 543) o TAC pode ocorrer a qualquer tempo, como antes de iniciado o inquérito civil ambiental, no seu curso, ou durante a ação civil pública ambiental ou ainda após prolação da sentença. Muito embora seja de adesão facultativa, uma vez aceito pelo infrator, amoldar-se-á como título executivo extrajudicial. Mister ressaltar que o infrator não

pode transacionar a quantidade da reparação, uma vez que o direito ambiental é um direito fundamental e indisponível, de modo que o dano deve ser integralmente reparado.

No caso da FNJ é oportuno destacar uma das falas do Sr. Agamenon Menezes, o qual, no contexto da entrevista, relatou como uma das iniciativas do MPF, por meio do Procurador da República Daniel Azevedo, a realização de um TAC. Vejamos tal postura e percepção sobre o instrumento:

Obriga eu assinar um documento atestando que eu estou com a minha conduta desajustada. Eu não tenho conduta desajustada. Eu sou representante de todo mundo... eu não assinei mesmo. Se você vê os e-mails que tenho trocado com ele. Chegou o ponto que eu disse assim pra ele (...). Eu não concordo com esse TAC. Esse TAC tá impedindo (...) Um TAC de desmatamento zero, eu não concordo. Eu não assinei esse documento. Não deixei o município assinar. Desmatamento zero não, quer falar em desmatamento ilegal zero, eu concordo. Mas desmatamento zero não, porque precisamos desmatar, trabalhar, aumentar nossa produção. Tem gente que tem área de mil hectares, tem 5% aberta e não pode abrir mais e ele não consegue viver com 5% na Amazônia, não. Ele tem direito de desmatar pelo menos 50% dele. Então, ilegal zero eu concordo. Se você ver bem que o Daniel Azevedo no dia que inventou esse negócio de TAC, eu encarei ele lá na federação. Aí ele disse “estou fazendo para ajudar”. Eu disse “não está ajudando não”. Mas não concordei e representei contra ele. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Outrossim, é perfeitamente possível que o poluidor seja condenado, cumulativamente, a recompor o meio ambiente e a pagar indenização pelos danos causados. Isso porque vigora, em nosso sistema jurídico, justamente o princípio da reparação integral do dano ambiental, de modo que o infrator deverá ser responsabilizado por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, permitindo-se que haja a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar.

Neste sentido, tem-se a Súmula 629-STJ que menciona o seguinte: “Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.”

Ademais, há a possibilidade de arbitramento de indenizações por danos materiais e morais coletivos, podendo haver pedido de reparação pelos danos materiais difusos cumulados com o pedido de reparação *in natura*. Vejamos o posicionamento do STJ sobre o assunto:

(...) a restauração *in natura* nem sempre é suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, o dano ambiental causado, daí não exaurir o universo dos deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*. A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual – degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração. STJ, REsp 1.180.078/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/02/2012.

As infrações no âmbito da FNJ, podem ensejar esse tipo de reparação, a depender da demonstração fática do caso concreto, de forma que se busque a condenação pelo dano material efetivamente causado ao meio ambiente, bem como pelo lucro obtido pela atividade irregular e ilícita eventualmente perpetrada, de forma que possa desestimular a obtenção de altos lucros oriundos do descumprimento da lei, a exemplos dos crimes praticados por organizações criminosas que fazem do comércio da terra pública um negócio milionário.

Igualmente, o Superior Tribunal de Justiça tem adotado a concepção ampla de dano moral ambiental. Com efeito, tem-se julgado proferido no voto condutor da ministra Eliana Calmon, assim consignado:

O dano extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade enquanto realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. É evidente que uma coletividade pode sofrer ofensa à sua honra, à sua dignidade, à sua boa reputação, à sua história, costumes e tradições e ao seu direito a um meio ambiente salutar para si e seus descendentes. Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. Essas decorrem do sentimento de participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à ideia do coletivo. STJ, REsp n. 1.269.494/MG, 2ª T., j. 24.09.2013, rel. Min. Eliana Calmon.

Nesta mesma perspectiva o Egrégio Tribunal tem acórdão, relatado pelo ministro Humberto Martins, no sentido que “o dano moral coletivo surge diretamente da ofensa ao direito ao meio ambiente equilibrado”. Assim, é possível a decorrência por “simples violação do bem tutelado”, prescindindo da demonstração de dor ou padecimento, que derivam objetivamente da própria natureza deste tipo de violação; ou seja: trata-se aqui de um dano moral ambiental *in re ipsa*, que dispensa comprovação específica no caso concreto (MIRRA, 2018). A jurisprudência, em especial do STJ, como já citamos, leva em conta que o dano ambiental é multifacetário, englobando aspectos ligados à ética, ao tempo, à ecologia e, patrimonialmente falando, à diversidade do vasto universo de vítimas – que vão desde o indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados.

Segundo Fensterseifer (2019), esse dano ambiental presumido pode ser verificado em algumas situações, sendo desnecessária a comprovação fática da ocorrência do dano ambiental em tais hipóteses. A incidência do dano ambiental presumido pode ser caracterizada tanto por uma presunção de ordem normativa ou legal quanto por uma presunção de ordem fática ou em razão de circunstâncias fáticas. É desnecessária, em tais hipóteses, a comprovação da ocorrência do dano ambiental, cabendo ao poluidor, em razão da inversão do ônus probatório (Súmula 618 do STJ), a comprovação da não ocorrência do dano que lhe é imputado.

O Autor exemplifica tal caracterização de dano ambiental presumido por disposição legal àqueles referentes aos institutos jurídicos da área de preservação permanente (APP) e da reserva legal (RL), pois por disposição expressa do Código Florestal de 2012 – e, ainda antes dele, por entendimento jurisprudencial consolidado do STJ – que configuram obrigações de natureza *propter rem* do proprietário ou possuidor do imóvel florestal, de forma que a simples constatação da ausência de cobertura florestal ou utilização da área em desacordo com o seu regime jurídico acarretará a responsabilização automática do infrator, isto é: independentemente de qualquer outra verificação no campo fático, como em relação à autoria do dano ou do impacto ecológico provocado pelo referido dano.

De acordo com o Autor, o entendimento em questão é reforçado e justificado pela própria compreensão contemporânea entre autor do dano e vítima do dano, notadamente quando se tem nesta posição toda a sociedade, como é característico do dano ecológico pelo fato dele catalisar interesse social e difuso. A função precaucional atribuída à responsabilidade civil, por força do princípio da precaução, também determina uma flexibilização da comprovação do critério de nexo causal.

Então, para configurar tal dano é preciso se observar, em concreto, a lesividade dessas facetas de dano ambiental, a exemplo do que foi verificado nas tragédias de Brumadinho e Mariana, o que, obviamente, não demandaria todo o grau de magnitude dessas tragédias. Pensamos em um grande empreendimento na Amazônia com impacto sobre povos e comunidades tradicionais, apto, ainda, à degradação de recursos hídricos, à extinção de espécies etc. ficando mais robustecido diante da cientificidade dessas lesões.

Outro aspecto jurídico de muita relevância prática está consagrado no entendimento do STJ, a exemplo da Súmula 613, que diz o seguinte: “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”.

Segundo esta teoria, as situações jurídicas, consolidadas pelo decurso do tempo, amparadas por decisão judicial, não devem ser desconstituídas em razão do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais (STJ. REsp 709.934/RJ), porém, em uma situação de construção irregular na FLONA, ainda que seja transformada em APA, não poderá ser consolidada no tempo. Afinal, o entendimento do STJ¹⁰⁰ é de que a aceitação do fato consumado da teoria equivaleria a perpetuar o suposto direito de poluir, de degradar, indo de encontro ao postulado do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à qualidade sadia de vida.

¹⁰⁰ STJ. 1ª Turma. AgRg no RMS 28.220/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 18/04/2017.

Ademais, também é pacífico no âmbito da Corte Superior, o entendimento de que a obrigação de reparar o dano ambiental é *propter rem*, sendo o proprietário obrigado a reparar o dano ambiental em sua propriedade, mesmo que não o tenha causado, conforme já nos reportarmos anteriormente.

Em concreto, é muito claro que a legislação ambiental prevê várias condicionantes protetivas, que, em caso de descumprimento, conduzem ao dano ambiental e devem ser reparadas e punidas. Resta ainda evidente que o direito ambiental brasileiro, neste sentido, busca dar cumprimento a importantes orientações internacionais, como o Princípio 13, da Declaração do Rio, que estabelece:

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

3.4. A perspectiva econômica na Constituição e reflexões sobre a FNJ

Lançamos aqui as reflexões sobre esse tema tão sensível às atuais bases constitucionais, que irradiam o valor ambiental para todo o ordenamento jurídico, assim como em relação aos diplomas internacionais, os quais o Brasil reconhece.

Vilhena (2019) ressalta que, não por acaso, o constituinte originário de 1988, coroando o processo de transição na redemocratização, por meio da Assembleia Nacional Constituinte, incorporou várias demandas da sociedade brasileira, como aquelas ligadas à emancipação e igualdade de diversos setores, expansão das liberdades, assim como às necessidades da economia e da ecologia. Estas últimas, em termos dogmáticos, ensejam um contrabalanceamento de um direito fundamental de terceira dimensão, o meio ambiente, a livre iniciativa (artigos 170 e 225 da CRFB) e o mercado.

Assim, a Constituição de 1988 possui uma postura política que é ínsita à social democracia. Percebe-se isso claramente quando a Lei Maior adota a livre iniciativa no art. 1º, IV, e a propriedade privada (art. 5º), sendo uma e outra características centrais do regime capitalista. Já em outra perspectiva, trata da função social da propriedade, art. 5º, XXIII. Em essência, a Constituição brasileira também dimana inúmeros traços da economia liberal, a exemplo da própria autonomia para a iniciativa privada. Mas não nega a importância de uma

ação estatal forte no campo social, e, por isso mesmo, trata da possibilidade de intervenção no domínio econômico.

Para José Afonso da Silva o valor da liberdade na Constituição é admitido quando exercido no interesse da justiça social, devendo conferir prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado – por exemplo o art. 170 da Carta Maior traz uma norma de caráter programático, no qual o Estado deixa de ser um mero coadjuvante e ganha destaque como protagonista junto à atividade econômica nacional.

O ex-ministro Eros Grau do STF, aduz que a atuação do Estado deve ser “no” e “sobre”¹⁰¹ o domínio econômico, ao criar condições propícias para a geração de trabalho, circulação de riquezas e, por conseguinte, concretização da justiça social. Convergentemente vejamos o que preceitua BAGNOLI (2013, p. 77) neste campo:

O Estado, portanto, atuando junto à economia deve criar as condições para a geração de trabalho, de modo que o indivíduo esteja inserido no mercado e o seu trabalho valorizado; afinal é por meio do trabalho que o indivíduo de forma digna participará da repartição das riquezas dentro do mercado. O trabalhador também é consumidor, fazendo a riqueza circular da mesma forma, o Estado deve criar todas as condições para a livre iniciativa atuar nos mercados, conferindo não só a segurança jurídica necessária para o indivíduo empreender, mas também toda a infraestrutura necessária para estimulá-lo a empreender e, com isso, promover a circulação das riquezas. Com esses fundamentos respeitados e respeitando-se os princípios da ordem econômica, tais como propriedade privada e função social, livre concorrência, defesa do consumidor e do meio ambiente, assegura-se a existência digna e promove-se a justiça social, ou seja, que cada indivíduo possa dignamente exercer uma atividade laboral ou empreender e conseqüentemente participar da repatriação das riquezas geradas e circuladas no mercado, fazendo-se assim justiça para a consagração do bem comum. (BAGNOLI, 2013, p. 77).

¹⁰¹ A “atuação” pode se dar “no” domínio econômico ou “sobre” o domínio econômico, conforme explica o ministro Eros Grau. A primeira possibilidade pode se efetivar de diversas formas, sendo, segundo o Ministro, três modalidades básicas: por absorção ou participação, por direção ou por indução. “A primeira delas se dá em situações nas quais a estrutura estatal presta diretamente — na forma de monopólio (absorção) ou em regime de concorrência (participação) — atividades originariamente atribuídas ao setor privado, assumindo a condição de agente econômico. A intervenção por direção, por sua vez, corresponde à atuação reguladora do Estado, por meio da qual exerce mecanismos de pressão sobre o mercado, ao qual são atribuídas posturas e comportamentos compulsórios. É o que se dá, por exemplo, nas hipóteses de tabelamento e congelamento de preços. A derradeira modalidade de intervenção do Estado o domínio econômico, por indução, é a que ora nos interessa. Relaciona-se às atividades de incentivo, por meio das quais o Estado traça regras diretivas, orientadoras, porém não cogentes. Dá-se, assim, a priorização de determinados cenários, os quais são beneficiados a partir de incentivos ou mesmo “prejudicados” em razão de desestímulos”. Por sua vez, a expressão “sobre” o domínio econômico impacta, em especial, sobre o regime jurídicos dos contratos, isto é, na conformação das relações contratuais e o exercício da própria atividade econômica. Em verdade, tem-se a mudança de paradigma dos contratos que se praticavam na economia de mercado administrado, ordenado ou organizado em instrumentos dinâmicos voltados ao alcance não apenas dos fins almejados pelas partes, mas também, na medida em que conformados pelo Estado, aos fins últimos da ordem econômica. (EROS, 2018, p. 88).

Thomé (2014, p. 159 apud Isabel Vaz, 1993, p. 196) frisa que o Estado atua no domínio econômico, utilizando-se de diversos instrumentos, com a finalidade de implementar determinada política pública, destarte no Estado de Direito, conforme já vimos, os poderes encontram-se organizados e definidos, de modo que os direitos e deveres do cidadão e as medidas de política econômica impõem-se com base em instrumentos legais, previstos pela ordem jurídica.

Lembra o Autor que as normas jurídicas são os instrumentos que possibilitam tal intervenção, em especial considerando que se trata de uma sociedade onde atua o poder econômico privado, corporificando interesses individuais e de grupos. Assim, não se pode contestar o dever do Estado em buscar uma forma de equilíbrio nas relações econômicas orientando-se pelo bem-estar da coletividade.

De acordo com essa concepção, o exercício dos direitos atinentes à propriedade ou à atividade econômica não devem ocorrer de forma desvirtuada de todos os outros princípios e normas constitucionais, pois a CRFB/88 se encarregou de imputar ao gozo dos direitos dominiais a observância dos valores socioambientais. Tem-se, destarte, a impossibilidade de prevalência absoluta dos interesses privados em relação à propriedade, seja urbana ou rural. A legitimidade da instituição de espaços especialmente protegidos busca resguardar dois preceitos basilares: o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio do desenvolvimento sustentável.

Ora, o Estado-Administrador brasileiro deve cumprir sua obrigação constitucional ecológica, por ocasião da execução da política pública, devendo para tanto buscar o equilíbrio entre importantes pilares da sociedade: economia e proteção ambiental, melhor dizendo, socioambiental, de forma a concretizar o “desenvolvimento sustentável”.

É preciso frisar que o termo “desenvolvimento sustentável” tem previsão implícita no caput do art. 225, combinado com o art. 170, VI, ambos da Constituição Federal. Também encontra-se exposto no Princípio 04 da Declaração do Rio, que aduz o seguinte: “Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerado separadamente”.

Todavia, importante destacar que tal expressão foi utilizada pela primeira vez em 1950 pela IUCN (*World Conservation/Internacional Union Conservation of Nature*). Já em 1987, o Relatório Brudtland (designado assim porque a comissão foi chefiada pela primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland), mas conhecido como “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cunhou o aludido termo como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a

capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (AMADO, 2017). Nesse sentido, informa o documento a seguinte assertiva:

A cada ano, seis milhões de hectares de terras produtivas se transformam em desertos inúteis. Em trinta anos, isto representará uma área quase igual à Arábia Saudita. Anualmente, são destruídos mais de 11 milhões de hectares de florestas, o que, dentro de trinta anos, representará uma área do tamanho aproximado da Índia. Grande parte dessas florestas é transformada em terra agrícola de baixa qualidade, incapaz de prover o sustento dos que nela se estabelecem. Na Europa, as chuvas ácidas matam florestas e lagos e danificam o patrimônio arquitetônico das nações; grandes extensões de terra podem ter-se acidificado a ponto de quase não haver esperanças de recuperação. A queimada de combustíveis fósseis espalha na atmosfera dióxido de carbono, o que está provocando um gradual aquecimento do planeta. [...] Certos gases industriais ameaçam comprometer seriamente a camada protetora de ozônio que envolve o planeta com o que aumentaria acentuadamente a incidência de vários tipos de câncer em seres humanos e animais e seria rompida a cadeia alimentar dos oceanos. A indústria e a agricultura despejam substâncias tóxicas que poluem irremediavelmente a cadeia alimentar humana e os lençóis subterrâneos. (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, p. 02).

Ora, à época do Relatório, o mundo despertava para esgotabilidade dos recursos naturais e havia a experiência do insucesso dos modelos econômicos anteriores (social e liberal). Consideravam que não deveria haver limites para o crescimento econômico, até que a crise do petróleo na década de 1970 obrigou outro tipo de consciência sobre os recursos naturais.

Fensterseifer (2019) relembra que na década de 1970 o Relatório do Clube de Roma já sinalizava acerca dos limites do crescimento econômico, revelando diversos problemas sociais e econômicos relacionados à crescente poluição.

Já no âmbito da jurisprudência nacional vale à pena reproduzir passagem do voto-relator do Min. Og Fernandes do STJ, no julgamento do REsp 1.546.415/SC, que traduz de forma paradigmática a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável, em caso envolvendo a proteção das áreas de preservação permanente consagradas no âmbito do Código Florestal:

Indubitavelmente o desenvolvimento econômico deve ser obtido com o devido saneamento do planeta e com a administração inteligente dos recursos naturais. Caso contrário, o suposto desenvolvimento obliteraria a possibilidade de sobrevivência da espécie humana. Logo, cuida-se de obter um desenvolvimento sustentável que respeite o ecossistema e proporcione um trato adequado, respeitoso, para com o Planeta Terra. Ocorre que a compreensão em contrário senso, incentivando o crescimento humano desordenado e desenfreado, ocasionou a degradação que assistimos em todo o mundo.

Por essa razão, a preservação do meio ambiente tornou-se axiologia preponderante nas sociedades contemporâneas, integrando o rol de direitos humanos, tendo em vista sua essencialidade na sobrevivência da espécie. Com efeito, integra os direitos fundamentais de terceira geração incorporados no texto da Carta Magna brasileira. Nesse sentido, compreendo não ser possível qualquer forma de intervenção antrópica que possa representar violação do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que se trata de direito fundamental da nossa geração e um dever para com as gerações futuras. (...) O instituto das áreas de preservação permanente

tem objetivos expressos em relação à integridade dos ecossistemas e a qualidade do meio ambiente. Como se verifica, as áreas de preservação permanentes têm esse papel de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida, assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento de recurso hídricos em condições favoráveis de quantidade e qualidade. O sistema normativo brasileiro já protegia claramente as áreas de preservação permanente desde o antigo Código Florestal. Trata-se de legislação com conteúdo robusto quanto à proteção dos nossos biomas. STJ, REsp 1.546.415 /SC, 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, j. 21.02.2019.

Assim, discursos como o do Sr. Agamenon Menezes, a qual transcrevemos abaixo, claramente se mostram equivocados e em descompasso com a economia sustentável, afinal há muito tempo se sabe que a natureza não dispõe de recursos ilimitados. Senão vejamos:

As APPs teriam que ser preservadas e a gente iria obedecer, mas produzindo. Agora sem produzir... A sustentabilidade que eles querem dizer é só manter a floresta em pé. Para quem interessa a floresta em pé?

Os EUA, a Europa toda, a Ásia quase toda fez o quê? Desmatou o que precisava desmatar, produziu, enricou, e depois dizem que precisam de mata em tal lugar, assim, assim... vai lá e planta a mata da espécie que quer. A terra é generosa. Você pode plantar árvores também e reflorestar. Fazer o que você quiser". (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Neste panorama, o SNUC mostra sua robustez e solidez sob uma perspectiva global. Vejamos o conceito trazido ao termo “uso sustentável” no referido diploma:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

Neste sentido, ressaltamos que o ICMBio, no âmbito federal, administra mais de 330 unidades de conservação federais, espalhadas por todo o Brasil.

Registra-se que, até meados de 2000, foram criadas 184 unidades de conservação no âmbito da União¹⁰², com cerca de 38 milhões de hectares de áreas protegidas, incluindo continente, as zonas costeiras e marinhas (BRITO, 2018). Após a criação da Lei foram criadas

¹⁰² Importante frisar, de acordo com o programa de monitoramento de áreas protegidas do Instituto Socioambiental (ISA), que existem na Amazônia Legal 146 unidades de conservação federais e 186 estaduais. No caso das áreas protegidas federais, a categoria de proteção integral encontra-se em número significativamente menor em relação as de uso sustentável, no entanto, em termos de extensão, são mais significativas, representando, assim, um pouco mais de 6% da Amazônia Legal. As categorias com maior número de unidades de conservação são a reserva extrativista (Resex), 44; a floresta nacional (Flona), 34; e os parques nacionais (Parna), 26. (ISA, 2016).

151 unidades de conservação do referido ente estatal, acrescentando 134 milhões de hectares de áreas protegidas.

Para Brito (2018), o resultado representa mais de três vezes o que foi feito nos 65 anos anteriores ao Sistema, sem contar as unidades criadas em âmbito estadual e municipal. Assim, tem-se que em termos normativos se garantiu a ampliação desses espaços ecologicamente protegidos, sendo notória a progressividade normativa da matéria ambiental na perspectiva da política pública, ao menos no âmbito formal de criação.

Apesar de toda essa função protetiva, o ataque às UCs vem sendo fortemente deflagrados. Para além do caso da proposta de alteração/desafetação da FNJ para uma categoria menos protetiva, qual seja a APA, busca-se atender interesses que não são compartilhados em benefício da sociedade em geral. Neste sentido existe ainda a recente proposta do atual Governo em reduzir 67 unidades de conservação (WEZEL, 2019). Tal informação foi confirmada posteriormente pelo Ministério da Infraestrutura, conforme Nota descrita abaixo.

O Objetivo seria eliminar “interferências” com estruturas existentes e dar “segurança jurídica” para os empreendimentos como estradas federais, ferroviárias, portos e aeroportos. Visando tal intento o Governo trabalha em um projeto de lei destinado ao tema, sob a responsabilidade do Ministério da Infraestrutura e apoio da pasta do Meio Ambiente. Vejamos íntegra da referida Nota:

Buscando a solução para uma situação jurídica conflituosa, que envolve os empreendimentos de infraestrutura existentes no país e as Unidades de Conservação (UC), o Ministério da Infraestrutura elaborou, em conjunto com o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), um mapeamento das obras viárias no Brasil. Esse mapeamento identificou a sobreposição de UCs sobre rodovias, ferrovias, portos ou aeroportos já pré-existentes, ou seja, de empreendimentos inaugurados décadas antes da legislação ambiental.

Diante disso, o Ministério da Infraestrutura propôs a regularização estruturada dessas áreas específicas, a partir da retirada da faixa de domínio da UC. A proposta faz apenas um ajuste legal, o que não significa que haverá redução, na prática, da faixa que já existe. Agora, o ICMBio irá analisar a sobreposição das unidades de conservação e avaliar se há compatibilização com os empreendimentos de infraestrutura. (MINISTÉRIO DE INFRAESTRUTURA, 2019).

Neste sentido, a ONG WWF, ainda em 2017, sob o estudo intitulado “Unidades de Conservação Sob Risco” fez a seguinte abordagem:

O Brasil vive uma ofensiva sem precedentes às áreas protegidas. Pressões para desfazer ou diminuir o tamanho ou o status de proteção de Unidades de Conservação promovidas por integrantes da base parlamentar do governo Michel Temer e com forte lobby dos setores ruralista e de mineração têm encontrado espaço para prosperar, com o apoio do Palácio do Planalto. A ameaça paira sobre cerca de 10% do território das unidades de conservação federais, numa estimativa conservadora. Ofensiva contra as áreas protegidas vai de Norte a Sul do país e envolve uma área de cerca de 80 mil de

quilômetros quadrados, quase o tamanho do território de Portugal. (WWF, Brasil, 2017).

Infelizmente não tem havido uma visão estratégica para organizar a lucratividade que o gerenciamento destes espaços pode oferecer, permitindo, para além da conservação dos ecossistemas e da biodiversidade, a viabilidade de geração de renda, emprego, desenvolvimento, que propiciem uma efetiva melhora na qualidade de vida das populações locais e do Brasil como um todo (ICMBIO, 2018), conforme veremos a seguir.

No âmbito da FLONA Jamanxim vimos que há uma tímida produção extrativista, assim como a presença de uma quantidade significativa de pessoas que apenas trabalham nas fazendas. Há ainda situações de informalidade em que pessoas são “contratadas” para realizar algum tipo de atividade ilegal, a exemplo do relato obtido quando fui à base operacional do IBAMA e lá, enquanto esperava para ser atendida pela Chefe de fiscalização, encontrei um homem, com aparentemente 30 e poucos anos.

Na ocasião, esta pessoa relatou que havia sido contratada, juntamente com outros homens, para derrubar um quantitativo de árvores nobres no interior da UC e que deveriam permanecer lá por alguns dias até que finalizassem o trabalho. Indaguei sobre as condições que ficavam durante esse período e apenas me disse que não levavam muita coisa para comer, pegavam chuva, mas precisavam terminar a empreitada. Perguntei quem havia contratado e ele, obviamente, disse que não o conhecia.

Esse tipo de situação, infelizmente, é prática comum na região, onde as atividades econômicas são desenvolvidas à margem da lei. No mundo real, o mais pobre é submetido a uma quase escravidão. Se imaginarmos a potencialidade econômica em gerar riqueza e renda de uma UC, conforme evidenciaremos a seguir, então beira à irracionalidade ver a miséria de tantas pessoas que vivem no âmbito local.

Sob essa perspectiva econômica das UCs vale a pena destacar o estudo realizado pelo Centro para Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP-WCMC, na sigla em inglês) e o Ministério do Meio Ambiente, sob a coordenação técnica de pesquisadores da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com o apoio técnico de GIZ e do IPEA e o apoio financeiro do DEFRA.¹⁰³

¹⁰³ GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) é a agência de cooperação da República Federal da Alemanha; IPEA, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Governo do Brasil, e DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*), o Ministério do Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Governo do Reino Unido.

Inicialmente os pesquisadores destacam que as unidades de conservação cumprem uma série de funções que trazem benefícios à grande parte da população brasileira – inclusive para setores econômicos, em contínuo crescimento. No entanto tal importância não é percebível por eles. Entre os benefícios apontados estão: parte expressiva da qualidade e da quantidade da água que compõe os reservatórios de usinas hidrelétricas, provendo energia a cidades e indústrias, sendo resguardados devido a presença de UCs; o turismo, que dinamiza a economia de muitos dos municípios do País e decorrem da proteção de paisagens proporcionada pela presença de unidades de conservação; o desenvolvimento de fármacos e cosméticos consumidos, sendo comum a utilização de espécies protegidas nas unidades de conservação.

Ainda sob esta linha de raciocínio, os estudiosos ressaltam a contribuição efetiva para enfrentar um dos grandes desafios contemporâneos, qual seja: as mudanças climáticas. Explicam que as UCs mitigam a emissão de CO₂ e de outros gases que causam efeito estufa, decorrente da degradação de ecossistemas naturais, ajudando a impedir o aumento da concentração dessas substâncias na atmosfera terrestre. Para eles, os espaços protegidos desempenham papel indispensável na proteção de recursos estratégicos para o desenvolvimento do País, além da relevância ao enfrentamento do aquecimento global. Contudo, este fator é pouco percebido pela maior parte da sociedade. Vejamos a seguinte citação, feita no referido estudo:

Ao contrário do que alguns setores da sociedade imaginam, as unidades de conservação não constituem espaços protegidos “intocáveis”, apartados de qualquer atividade humana. Como os resultados contidos nesta publicação demonstram, elas fornecem direta e/ou indiretamente bens e serviços que satisfazem várias necessidades da sociedade brasileira, inclusive produtivas. No entanto, por se tratar de produtos e serviços em geral de natureza pública, prestados de forma difusa, seu valor não é percebido pelos usuários, que na maior parte dos casos não pagam diretamente pelo seu consumo ou uso. Em outras palavras, o papel das unidades de conservação não é facilmente “internalizado” na economia nacional. Essa questão decorre, ao menos em parte, da falta de informações sistematizadas que esclareçam a sociedade sobre seu papel no provimento de bens e serviços que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país (MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S., 2011, p. 6).

Entre os resultados obtidos destacou-se cinco, entre os diversos bens e serviços provisionados pelas unidades de conservação para a economia e a sociedade brasileira. Assim, em síntese, essas análises revelaram que:

O conjunto de serviços ambientais avaliados nesse estudo gera contribuições econômicas que, quando monetizadas, superam significativamente o montante que tem sido destinado pelas administrações públicas à manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); somente a produção de madeira em tora nas Florestas Nacionais e Estaduais da Amazônia, oriundas de áreas manejadas segundo o modelo de concessão florestal, tem potencial de gerar,

anualmente, entre R\$ 1,2 bilhão a R\$ 2,2 bilhões, mais do que toda a madeira nativa atualmente extraída no país;

A produção de borracha, somente nas 11 Reservas Extrativistas identificadas como produtoras, resulta em R\$ 16,5 milhões anuais; já a produção de castanha-do-pará tem potencial para gerar, anualmente, R\$ 39,2 milhões, considerando apenas as 17 Reservas Extrativistas analisadas. Nos dois casos, esses ganhos podem ser ampliados significativamente caso as unidades de conservação produtoras recebam investimentos para desenvolver sua capacidade produtiva;

Considerando os limites do custo de oportunidade do capital entre 3% e 6% ao ano, pode-se estimar o valor do “aluguel” anual do estoque de carbono cujas emissões foram evitadas pelas unidades de conservação entre R\$ 2,9 bilhões e R\$ 5,8 bilhões por ano, valores que superam os gastos atuais e as necessidades de investimento adicional para a consolidação e melhoria dessas unidades;

No que tange aos diferentes usos da água pela sociedade, 80% da hidreletricidade do país vem de fontes geradores que têm pelo menos um tributário a jusante de unidade de conservação; 9% da água para consumo humano é diretamente captada em unidades de conservação e 26% é captada em fontes a jusante de unidade de conservação; 4% da água utilizada em agricultura e irrigação é captada de fontes dentro ou a jusante de unidades de conservação;

Em bacias hidrográficas e mananciais com maior cobertura florestal, o custo associado ao tratamento da água destinada ao abastecimento público é menor que o custo de tratamento em mananciais com baixa cobertura florestal;

Em 2009, a receita real de ICMS Ecológico repassada aos municípios pela existência de unidades de conservação em seus territórios foi de R\$ 402,7 milhões. A receita potencial para 12 estados que ainda não têm legislação de ICMS Ecológico seria de R\$ 14,9 milhões, considerando um percentual de 0,5% para o critério “unidade de conservação” no repasse a que os municípios fazem jus. (MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S., 2011, p. 8).

Especificamente quanto à monetização de estoque de carbono, devemos dar visibilidade à questão das mudanças climáticas. O referido tema foi tratado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Vejamos trecho da referida Convenção:

Art. 2º. Objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável. (CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA).

Por sua vez, como desdobramento desse momento, tem-se em dezembro de 1997 o Protocolo de Kyoto, discutido no Japão, porém ratificado pelo Brasil somente em março de 1999, e objetivou instituir um calendário de redução dos gases do efeito estufa para o período de 2008 e 2012, tomando por padrão de análise a década de 1990. Aliás, as próprias iniciativas

para redução do desmatamento por meio de ferramentas de fiscalização e controle na atuação da ministra Marina Silva, tratadas anteriormente, decorrem também desses compromissos internacionais.

No âmbito deste protocolo o Ministro Ricardo Salles, em recente programa de televisão em canal fechado, falou das rubricas auferidas diante do volume de toneladas de CO₂ cumpridas pelo Brasil. Relatou, exemplificadamente, que o País havia conseguido reduzir 40 milhões de toneladas, destas 50 toneladas já haviam sido transferidas na forma de recursos monetários, por meio do MDL¹⁰⁴ (mecanismo de desenvolvimento limpo do protocolo de kyoto).

Ainda nesta perspectiva, mas tratada sob outro ângulo, Fensterseifer (2019) aduz que o fenômeno das mudanças climáticas foi identificado como resultado da intervenção humana na Natureza pela comunidade científica no âmbito do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) da ONU. No início de fevereiro de 2007 foi divulgado o 4º Relatório de Avaliação da Saúde da Atmosfera (AR4), feito pelo quadro de cientistas do IPCC. Como resultado foi diagnosticado que o aquecimento global é causado por atividades humanas, bem como que as temperaturas poderão subir de 1,8 a 4º C até o final deste século. O último quinto relatório (AR5) do IPCC foi divulgado no ano de 2014, com o sexto relatório (AR6) previsto para ser divulgado no ano de 2021.

Posteriormente, foi realizado o Acordo de Paris (2015), conhecido como a COP 21, no qual as Partes da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima chegaram a um acordo histórico para combater as alterações climáticas e acelerar/intensificar as ações e os investimentos necessários para um futuro sustentável com a redução das emissões de carbono. Fensterseifer (2019) ressalta que, pela primeira vez, todos Estados-Membros empreenderem esforços ambiciosos no combate às mudanças climáticas, adaptando-se aos seus efeitos, inclusive com maior apoio para ajudar os países em desenvolvimento a fazê-lo.

O Autor destaca que o objetivo central do Acordo de Paris consiste em manter o aumento da temperatura global neste século bem abaixo dos 2 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais (menor do que no período dos anos de 1.750, referência histórica para a identificação do período pré-industrial, uma vez que somente após 1750 teve início o período

¹⁰⁴ O MDL é o procedimento de outorga e aprovação de projetos que podem integrar o grupo de organizações que negociam créditos de carbono no mercado internacional. Neste sentido, tem-se por objetivo promover o desenvolvimento sustentável e equilibrado entre nações desenvolvidas e em processo de desenvolvimento. (VERDE GAHIA, 2018).

industrial, especialmente nos países europeus) e prosseguir os esforços para limitar¹⁰⁵ ainda mais o aumento da temperatura a 1,5 graus Celsius.

Fensterseifer (2019) informa que o Acordo de Paris foi aberto à assinatura em 22 de abril de 2016 (Dia da Terra) na sede da ONU, em Nova Iorque, entrando em vigor em 4 de novembro de 2016, 30 dias após ter sido atingido o chamado “duplo limiar” (ratificação por 55 países que representam pelo menos 55% das emissões mundiais). Desde então, mais países ratificaram e continuam a ratificar o Acordo, atingindo os número de 185 Partes (de um total de 197) no início de 2019.

Importante explicar que o Brasil, embora não esteja entre os três países que mais poluem, encontra-se na quinta posição, considerando que o desmatamento contribui sobremaneira para a emissão de gases poluentes. Mas a contribuição negativa do País para o fenômeno das mudanças climáticas não está associada com emissões decorrentes do alto nível de desenvolvimento econômico como ocorre diante da intensa atividade industrial dos EUA, China, Índia e União Europeia. Contrariamente a isso, no País, relaciona-se a práticas sensíveis à Floresta Amazônica, decorrente do desmatamento e queimadas (FENSTERSEIFER, 2019).

Vale apontar, ainda, que o Brasil firmou o compromisso de reduzir para 37% as emissões de gases tóxicos até o ano de 2025; ampliando essa porcentagem para 43% até 2030; assim como o incremento da participação em fontes de energia renováveis na matriz energética nacional. Nos anexos do documento apresentado à ONU, o País também se comprometeu a fortalecer o Código Florestal, zerar o desmatamento na Amazônia até 2030, ampliando o manejo sustentável de florestas nativas, entre outras medidas.

Observa-se que, no âmbito interno, o País editou a Lei 12.187/2009, sintonizada com o cenário normativo internacional e representando a vanguarda legislativa do Direito Ambiental brasileiro, demonstrando o estágio mais avançado de aprimoramento da legislação ambiental nacional, inclusive a ponto de alguns autores defenderem, devido ao seu alto grau de especialização temática, a existência de um ramo jurídico-ambiental denominado de Direito Ambiental das Mudanças Climáticas (FENSTERSEIFER, 2019).

A Lei 12.187/2009, por certo, trouxe conceitos fundamentais para a compreensão do fenômeno das mudanças climáticas e o seu devido enquadramento normativo, acompanhando,

¹⁰⁵ Observa-se que a floresta amazônica é um dos maiores “estoques” mundiais de CO₂ ou “sumidouro”, uma vez que as árvores retiram o referido gás da atmosfera, por meio do processo de fotossíntese, depositando-o, por exemplo, no tronco das árvores. De forma que o inverso disso, por meio do desmatamento e a consequentes queimadas liberam o CO₂, contribuindo diretamente para o aquecimento global. Premente destacar que recentemente o IPCC lançou relatório especial sobre o “uso da terra” e a importância das florestas para a retirada de carbono da atmosfera é apontada como solução fundamental para manter o aquecimento global menor que 2°C ou até, talvez, 1,5°C. (FENSTERSEIFER, 2019).

em grande medida, o paradigma conceitual e normativo estabelecido pela Convenção- Quadro sobre Mudança do Clima e, mais recentemente, pelo Acordo de Paris (2015), entre outros diplomas internacionais e comparados.

A partir deste sólido panorama normativo o Brasil, segundo o Governo atual, conseguiu-se reduções drásticas de 6 bilhões de toneladas equivalentes de CO₂, provenientes do combate ao desmatamento em anos anteriores. Essas reduções, cujo valor, estimado em US\$ 30 bilhões, ainda aguardariam pagamento por parte da França e de outros países desenvolvidos (PORTINARI, 2019).

Contudo, oportuno destacar que há divergência acerca do recebimento do aporte financeiro decorrente de tais reduções, pois na compreensão do Governo haveria obrigatoriedade real do montante e não um valor baseado no “potencial teórico de captação pelo Brasil”. Mas pesquisadores como Carlos Nobre explicam que este valor não é devido ao Brasil de forma compulsória, pois a Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD+)¹⁰⁶ ainda passa por sua implementação global e isso vem ocorrendo de maneira lenta. Assim, não existe um mecanismo de compensação obrigatória por serviços ambientais prestados (MANZANO, 2019). Entendemos que caberia ao Brasil, com todo o seu potencial florestal, liderar as discussões neste sentido.

Sob tal ótica e como forma de evidenciar o retrocesso do panorama legislativo, lançaremos mão de alguns dados e questionamentos, apresentados por Carlos Nobre, que em programa televisivo (agosto de 2019) foi indagado sobre as questões ambientais. Seria interessante refletir, ainda, quais são os custos e os benefícios que a pecuária, da forma como

¹⁰⁶ O REDD é um conjunto de incentivos econômicos, com o fim de reduzir as emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal. O conceito parte da ideia de incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal. Observa-se que a primeira versão do que viria ser o REDD decorreu de parceria entre pesquisadores brasileiros e americanos, numa proposta conhecida como “Redução Compensada de Emissões”, apresentada durante a COP-9, em Milão, Itália (2003). No referido documento, os países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais que conseguissem promover reduções das suas emissões nacionais oriundas de desmatamento receberiam compensação financeira internacional correspondente às emissões evitadas. O conceito de redução compensada tornou-se a base da discussão de REDD nos anos seguintes. Deve-se repisar que o Protocolo de Kyoto excluiu as políticas relacionadas ao desmatamento e à degradação devido à complexidade das medições e monitoramento para os diversos ecossistemas e mudanças de uso da terra. A exclusão, todavia, incentivou a formação da chamada “Coalition of Rainforest Nations” ou “Coalizão de Nações Tropicais”, que foi liderada, inicialmente, por Papua Nova Guiné e Costa Rica. Esses países durante a COP-11, em Montreal, Canadá (2005), apresentou uma proposta similar à “Redução Compensada de Emissões” cujo objetivo era discutir formas de incentivar economicamente a redução do desmatamento nos países em desenvolvimento, detentores de florestas tropicais. Mas foi na COP- 15 que os participantes assinaram o Acordo de Copenhague confirmando a importância do REDD: “Nós reconhecemos o papel crucial da redução de emissões do desmatamento e degradação das florestas e a necessidade de intensificar a remoção de emissões de gases de efeito estufa por florestas e chegar a acordo sobre a necessidade de fornecer incentivos positivos para essas ações através do estabelecimento imediato de um mecanismo incluindo o REDD +, para permitir a mobilização de recursos financeiros dos países desenvolvidos.” (O ECO, 2014).

vem sendo conduzida na Amazônia, tem gerado em termos de emprego, renda e proteção ambiental. Para o pesquisador, quando se olha os 800 mil km² já desmatados na Amazônia, 170 mil km² foram abandonados pela pecuária e agricultura e a floresta está voltando a se regenerar. Sem dúvida, tem-se um lado positivo; mas o negativo, seria a demonstração inequívoca da falência desse modelo de economia.

Ainda de acordo com o referido Pesquisador, a área de agricultura na América do Norte, Japão, China, Europa está diminuindo. No entanto, tem aumentado nos trópicos, a exemplo do Brasil, para aumentar a produção e atender a demanda internacionalmente por gêneros primários, que só tende a crescer mundialmente. Mas o problema reside no fato do mecanismo utilizado para esse crescimento nos trópicos não ter ocorrido por meio de tecnologias, mas, principalmente, pela expansão de áreas (desmatamento) e isso a longo prazo seria uma “via suicida”, porque implica em perda de competitividade com os países que crescem a produção por emprego de tecnologia agrícola. Mas o Brasil claramente sinaliza sob diversas formas que pretende ir na contramão da perspectiva atual de desenvolvimento econômico.

Cumprir destacar que atualmente está em tramitação no Congresso Nacional o PL 2.362/2019, proposto pelo senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) e Marcio Bittar (MDB-AC), cujo objetivo é acabar com a reserva legal (área do imóvel rural que não pode ser desmatada). O instituto ambiental corresponde à área do imóvel rural que não pode ser desmatada por razões conservacionistas dentre outras. Todavia, há possibilidade de exploração de forma sustentável desses espaços. Ressalta-se que esse ponto foi um dos mais polêmicos à época da discussão do Código, levando com isso 13 anos para ser aprovado pelo Parlamento brasileiro (BAPTISTA, 2019).

Poderíamos imaginar que o setor do agronegócio se sentiria favorecido com esse tipo de proposta; contudo, segundo Roberto Rodrigues, presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), esse tipo de proposta reflete de forma negativa ao setor no comércio internacional, pois demonstra que o Brasil não oferece segurança jurídica aos seus negócios e dissocia-se de uma “nova diplomacia ambiental”. Em verdade, o setor tem buscado fortemente desvincular sua imagem do desmatamento e da ilegalidade. Afinal, o mundo global dá sinais claros que anseia por uma economia que respeita a natureza. A procedência dos produtos adquiridos é uma realidade neste novo contexto.

3.5. Cenários e desafios a partir do caso da FNJ

O atual ministro do Meio Ambiente no Brasil, Sr. Ricardo Salles, fez a seguinte afirmação “preserva a Amazônia sim, mas é preciso desenvolver para a melhorar a qualidade de vida das pessoas da região.” Certamente concordamos com tal afirmação. Mas será que os elementos fáticos, protagonizados pela Flona Jamanxim em agosto deste ano, que por sinal decorrem de uma trajetória de retrocesso no âmbito do Poderes Executivo e Legislativo, como já vimos, sinalizam concretude nessa fala e quais as expectativas para a viabilização dessa afirmação em cenário futuro?

No início de agosto o MPF no Pará enviou um ofício ao IBAMA, comunicando que produtores rurais pretendiam realizar uma queimada no município, como forma de manifestação e em apoio às sinalizações do Governo, interpretadas como positivas aos interesses do respectivo grupo, conforme comentários já tecidos sobre o “dia do fogo” na região sudoeste do Pará (Altamira e Novo Progresso). Cabe elencar, de forma exemplificativa, o posicionamento do Governo, por meio do Presidente da República, amplamente vinculado na mídia, que criticou os dados apresentados pelo INPE. O referido Instituto alertou em julho que as imagens de satélites mostravam que mais de 1.000 Km² de floresta amazônica haviam sido derrubados na primeira quinzena do mês, aumento que representava 68% em relação a julho de 2018 (URIBI, 2019).

Para o Presidente da República e seu Ministro do Meio Ambiente teria havido uma variação que não correspondia com a realidade e os dados divulgados pelo INPE de certa forma “atrapalhavam” a imagem do Brasil no exterior. Tais episódios revelaram conflito entre a cientificidade, apresentada pela instituição federal, e a política do atual Governo. A celeuma levou, posteriormente, à destituição o Diretor do INPE, Sr. Ricardo Galvão, que se manteve na defesa da credibilidade das informações divulgadas.

Em resposta à denúncia feita pelo MPF, o órgão ambiental argumentou "devido aos diversos ataques sofridos e à ausência do apoio da Polícia Militar do Pará as ações de fiscalização estavam prejudicadas por envolverem riscos relacionados à segurança das equipes em campo". Fez referência, assim, aos ataques que servidores vinham sofrendo por parte de madeireiros e grileiros (ARANHA, 2019).

É relevante aduzir que o referido documento foi assinado por Roberto Victor Lacava e Silva, gerente executivo substituto do IBAMA, que na ocasião também informou que já havia expedido ofícios, solicitando o apoio da Força Nacional de Segurança, não tendo obtido resposta.

O desfecho dessa ausência estatal desencadeou um cenário trágico de queimadas na região amazônica, com forte repercussão internacional. O Governo, inicialmente, ainda novamente na fala do Presidente da República, ventilou, sem qualquer prova, a possibilidade de ONGs terem provocado os incêndios, como forma de repúdio às ações governamentais que levaram a cortes de alguns financiamentos, a exemplo daqueles custeados pelo Fundo Amazônia.

Breve observação nos parece oportuna para enfatizar que essa distorção acerca do papel das ONGs também é compartilhada por atores de Novo Progresso, como o Sr. Agamenon Menezes. Vejamos o seguinte trecho de sua entrevista:

As ONGs ambientais não têm como finalidade preservar nada. Eles querem é que saia o desmatamento. A finalidade é acabar com a produção brasileira para não ter concorrência lá em cima, entendeu? Assim como na máfia dos remédios. Têm remédios que curam malária há muitos e muitos anos, mas não se aplicam porque a indústria de farmácia não deixa. O remédio que cura o câncer não pode funcionar por quê? (...). A mesma coisa aqui, com a questão da produção. EUA não aceita ter uma concorrência aqui. Podemos vender barato, produzimos mais do que eles. Temos uma logística muito boa de porto e tal. Então, aí é ideológico. As ONGs são os instrumentos que eles têm para fazer esse combate. Então manter a mata em pé é um atalho para o país, na visão de futuro para o país, entendeu? Manter a mata em pé dentro da lei, eu concordo. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Eu queria que você entendesse o seguinte: as universidades vivem os argumentos da ONGs, têm argumento forte...Nós temos que trabalhar. Eles não têm que trabalhar, têm que fazer isso que eles fazem. O Imazon, por exemplo, é o Instituto mais filho da puta que pode ter. Porque quando o IBAMA está precisando de dinheiro agora, manda mensagem que tão desmatando tudo.... mostra uma foto de 2004. Toda vida mostra aquela mesma foto. Presta atenção num desmatamento grande, mostra a mesma foto... Quem tá lá fora, pro mundo, olha... Nós temos todo mundo contra nós. Nós sobrevivemos aqui no Pará, na Amazônia – porque eles esqueceram que tem 20 milhões de pessoas aqui dentro – na marra. Porque não tem ajuda de financiamento, de governo, de nada. Na raça. O mundo é contra nós. Até os brasileiros são contra nós. Quando eu vou lá no Congresso defender uma tese, eu tenho que explicar detalhes para a pessoa entender porque já tem uma opinião formada e errada. As universidades estão com esse problema de gente ideológica. Não estão formando as pessoas dentro de uma realidade. A realidade do Brasil hoje está mudando violentamente e a tese do Ministério Público é que está preservando para as gerações futuras. Eu não concordo, quem me diz que a geração futura quer aquilo que eu estou fazendo hoje? Eu vou ter que viver o hoje. O que é bom pra mim hoje será bom para meus filhos, meus netos. Eu tenho que pensar pra mim o que é que é bom. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Neste sentido, Ricardo Abramovay, professor do Programa de Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da USP, em evento recente realizado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPES) enfatizou que depois da Rio+92 houve um aumento

significativo das organizações não governamentais no Brasil nos mais diversos segmentos, como ambiental, social, saúde etc. Além disso, vários órgãos na Administração Pública, nas mais variadas esferas, foram criados com funções voltadas à temática ambiental. Todo esse aparato estrutural, em especial o apoio das ONGs, tornou-se necessário e imprescindível para que a informação fosse produzida a partir de fontes independentes do ente estatal, contribuindo para que a sociedade organizada pudesse formar opinião e fazer questionamentos contundentes acerca dos serviços entregues pelo Poder Público.

Tem-se, portanto, um mecanismo ínsito às sociedades modernas, diríamos pertencentes a um Estado Democrático de Direito. Além disso, contribui-se para dar concretização ao aludido Princípio 19 da Declaração de Estocolmo, que consubstancia o relevante princípio da participação pública.

Fenstersaifer (2019) aduz que educação ambiental representa elemento-chave na conformação da participação na tomada de decisão, do acesso à informação e acesso à justiça. Lembra o Autor que o constituinte brasileiro, ciente dessa importância, incluiu norma específica sobre o tema no art. 225, § 1º, VI, da CF/1988, a qual estabelece o dever estatal de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Noutro giro e voltando ao episódio das queimadas, endossamos a denúncia do MPF, assim como os dados do INPE, que segundo Ane Alencar, diretora de ciência do Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM) – estuda a floresta há 25 anos, tendo no seu doutorado pesquisado o comportamento e a frequência do fogo na Amazônia – não existe fogo natural na região, de forma que as áreas queimadas decorrem do desmatamento. Explicou, em entrevista concedida em canal de televisão sobre as queimadas na Amazônia, que o produtor desmata e espera alguns meses (aproximadamente 1 ou 2) para que a biomassa seque, somente após isso é iniciada a queima. Assim o fogo é o final de um processo de desmatamento.

Infelizmente diante do caso, o Brasil deu claros sinais de que ignora, em termos práticos, a proteção ecológica. Ignora inclusive a própria vontade do povo, que deveria representar.

Diante desse triste cenário de queimadas, foi realizada pesquisa de opinião pública pelo Ibope (CARMO, 2019), para fins de verificar a percepção da população brasileira sobre a Amazônia. Os resultados indicaram que 88% dos entrevistados entendem que o desmatamento ilegal na floresta amazônica é preocupante. Entre os ouvidos, 84% disseram concordar totalmente que preservar a Amazônia é essencial para a identidade do Brasil.

Fundamental destacar que a Amazônica protagonizou níveis de fumaça na escala de 200 a 300 toneladas de biomassa por hectare de uma floresta que foi derrubada e queimada, segundo

Ane Alencar. Chamou ainda atenção da pesquisadora o fato de que este ano não é caracterizado como período de seca extrema, o que normalmente acontece em fenômenos como o El Niño (provoca seca extrema). Este afeta a Amazônia de forma muito violenta, gerando seca na região, sendo esperado acontecer maiores focos de incêndio. A situação não era essa, principalmente quando se compara com os últimos 10 anos. Apenas 2010 teve registros de seca extrema nos níveis que se detectou recentemente nesses primeiros meses de 2019.

Na visão da pesquisadora as principais consequências dessa quantidade de fogo são a emissão de gases do efeito estufa. No Brasil, cerca de 50% das emissões são relacionadas ao desmatamento, no qual a forma do uso da terra contribui para o aquecimento global de maneira direta.

Explicou ainda a pesquisadora que quando a área de floresta é desmatada, a borda da formação começa a ficar mais degradada, uma vez que entra mais ar, há mais troca de ar, fazendo com que ela perca resistência a incêndios, ficando menos úmida, mais seca, gerando, assim, mais material combustível etc. Em decorrência disso, ou seja, da quantidade de vezes que é submetida a esse processo, a área queimada ficará mais degradada, causando efeito direto na biodiversidade e por óbvio na emissão de gases. Concluiu afirmando que entre os principais impactos está o econômico para os próprios produtores, pois pastos podem ser queimados acidentalmente, demandando alugueis de novos pastos, prejudicando a colheita. Contudo o principal dano está na saúde das pessoas, gerando tosse, febres diante do clima seco etc.

Corroborando essa constatação, pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat) divulgaram (RODRIGUES, 2019), recentemente, resultados de estudo acerca dos efeitos que as queimadas na região na Amazônia Legal têm provocado sobre a saúde infantil.

Os dados apontam que, entre os meses de maio e junho deste ano, o número de internações de crianças com idade inferior a 10 anos com problemas respiratórios chegou a 5.091, isto significa o dobro em relação à média calculada para o mesmo período na série histórica dos últimos dez anos.

Para os pesquisadores, tal aumento, representado por aproximadamente 100 municípios localizados nas áreas mais afetadas por incêndios, trouxe um custo excedente de aproximadamente R\$ 1,5 milhão ao Sistema Único de Saúde (SUS), sendo 2.502 internações acima do esperado. Segundo o estudo, considerando que cada internação dura uma média de quatro dias, o total dispendido aos cofres públicos chega a R\$ 630 reais. Observou-se ainda que o estudo não contabilizou o atendimento em pequenas unidades de saúde, atendimentos domiciliares pelo médico de família e as internações na rede privada.

Nesse contexto de devastação, oportuno destacar que renomados pesquisadores como Carlos Nobre, pesquisa clima e vegetação na Amazônia desde 1989, informa que hoje o conhecimento científico é muito consolidado em relação a esse tema em termos planetário. No tocante à Amazônia há um grave risco de savanização, isto é: quando a floresta deixa de ter característica próprias de área florestal e vira uma espécie de cerrado, onde as funções ecossistêmicas preenchidas pelas florestas são modificadas, sobretudo no que se refere a produção de água, impactando nos chamados “rios voadores”¹⁰⁷.

Ricardo Abramovay, no aludido Programa Ciência Aberta, também alertou que esse processo de savanização ao impactar na produção de água, causará resultado danoso para Amazônia, em especial para a região do cerrado brasileiro, onde se concentra a maior produção de grão da América do Sul. Por óbvio seria um cenário catastrófico inclusive para a soja, deixando tal cultura fortemente comprometida.

Por isso, a compreensão sobre o papel da Floresta Nacional do Jamanxim, enquanto bioma amazônico, repisa-se, deve ser repensado em um contexto mais amplo e conectado ineroxavelmente à ciência. Vejamos trecho da percepção do Sr. Agamenon Menezes que endossa tal necessidade:

Coloca uma coisa na tua cabeça “existe floresta porque chove, não chove porque tem floresta.” Os cientistas estão falando isso aí pra todo mundo. Se você deixar desmatar no outro dia nasce tudo de novo. Eu não acho que tenha que desmatar, não é por causa disso. Eu conheço um pouco de biologia. Nós temos fungos, insetos... nós temos que ter um equilíbrio ecológico, porque que tem a cobra que come um rato essas coisas, entendeu? Esse equilíbrio eu entendo que tenha que ter. Mas em detrimento de preservar toda uma Amazônia e deixar 20 milhões de pessoas passando necessidade? Não é minha ideologia, não. Não é meu foco. Eu quero que todo mundo esteja bem e preservando, mas preservando o que é necessário. Eu faço o CAR e tem cara que eu brigo com ele “você não poderia ter feito isso aqui”. Aí eu sento com o cara e perco com ele meia hora explicando o que é a biologia, o que é o equilíbrio ecológico. Eu faço ele ter consciência da necessidade. Eu tenho consciência da coisa, mas eu não concordo que tudo tenha que ser engessado... Eu não sou extremo. Eu vou para qualquer discussão, beleza. Tanto é que eu tenho respeito por todo mundo. Eles não procuram o diálogo, metem a porrada. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Seguindo ainda a percepção econômica e o cenário de interlocução com vultosos empreendimentos na área de influência da FNJ, tem-se a construção da Estrada de Ferro (EF)

¹⁰⁷ “Os rios voadores são “cursos de água atmosféricos”, formados por massas de ar carregadas de vapor de água, muitas vezes acompanhados por nuvens, e são propelidos pelos ventos. Essas correntes de ar invisíveis carregam umidade da bacia Amazônica para o centro-oeste, sudeste e sul do Brasil.” (BRASIL DAS ÁGUAS, 2016?).

– 170 e a retomada do asfaltamento da BR-163, obras voltadas ao escoamento da produção de soja produzida no Estado de Mato Grosso.

No tocante à ferrovia EF-170, sua construção se dará entre os municípios de Sinop/MT até o porto fluvial de Miritituba/PA, no rio Tapajós, compreendendo 933 quilômetros de malha. O município de Sinop é tido como um dos pontos mais centrais do País, alocando-se como estratégico para a distribuição de grãos rumo aos portos brasileiros e ao mercado internacional. A região concentra os maiores municípios produtores de grãos do Brasil, como Sorriso, Lucas do Rio Verde e Nova Mutum. Todavia, mais de 70% da safra mato-grossense é escoada pelos portos de Santos (SP), e de Paranaguá (PR), no Sudeste e no Sul respectivamente, a mais de 2 mil quilômetros da origem.

Destaca-se, porém, conforme Seminário sobre a Ferrogrão, realizado em abril de 2018, a idealização da ferrovia nasceu das grandes tradings: Amaggi, ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus e a estruturadora Estação da Luz Participações (EDLP). Esses atores possuem a expectativa de baixar o custo de transporte da soja de R\$ 300 por tonelada para R\$ 110, além de diminuir em quatro dias a viagem dos grãos. Observou-se que o capital dessas companhias gira num tempo medido em safras, e não longo prazo, como é típico dos empreendimentos em infraestrutura.

Segundo Antônio Galvan, presidente da Associação de Produtores Rurais, o empreendimento tornaria possível arrecadar ao ano R\$ 600 milhões de reais e enumerou três possíveis ganhos aos agricultores: a valorização da terra, o menor custo de transporte e os lucros com a operação da ferrovia, já que todos seriam sócios.

A demanda pela ferrovia foi integrada ao Programa de Parceria de Investimentos (PPI) do Governo Federal, criada pela Lei nº 13.334, de 2016, a fim de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

Não se pode negar que o incremento financeiro do ponto de vista estritamente econômico é significativo, o que elevaria ainda mais o PIB do agronegócio. Segundo o Centro de Estudos avançados em Economia Aplicada (Cepea), o setor é responsável por mais de 20% da atividade econômica do Brasil, com perspectiva de crescimento. Mas será que o crescimento do PIB garante o aumento da renda e qualidade de vida das pessoas, em especiais das regiões que são impactadas por grandes empreendimentos econômicos? O Governo há muito tempo usa a retórica do desenvolvimento e distribuição de riquezas a classes mais pobres, mas no caso da Amazônia, não podemos falar sequer de condições básicas de cidadania.

Neste sentido, o relatório apresentado por um coletivo de Deputados Federais, intitulado “Direitos Humanos na Amazônia”, durante a programação do Sínodo¹⁰⁸ para a Amazônia, realizado em Roma por iniciativa da Igreja Católica, apresentou informações sobre diversos aspectos problemáticos da região, como desmatamento, queimadas, desmonte institucional, luta pela terra, cobiça pela terra e por recursos naturais, conflitos agrários e trabalho escravo, entre outros pontos.

No contexto desta seção damos destaque à informação extraída do relatório, que reside no fato de que nove estados amazônicos brasileiros apresentam IDH-Municipal menor que 0,750, portanto, abaixo da média nacional. O documento aponta ainda os dados do Observatório das Metrópoles, que traz o Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (2016). Entre os resultados encontrados está aquele referente às 100 cidades com piores IDH-M do País, sendo que deste universo 93 estão na Amazônia Legal; e dentre as 100 cidades com maiores IDH-M, nenhuma é amazônica. O IDH-M médio dos municípios da nossa região é de 0,549, o que é considerado baixo.

Ainda no âmbito do relatório apresentado pelos Deputados, destaca-se a metodologia adotada pelo Imazon, com aferição um pouco diferente do IDH-M, uma vez que a instituição apresenta relatórios cujos dados relacionam a riqueza natural existente da região amazônica com a pobreza das populações locais, por meio do Índice de Progresso Social (IPS).

O referido IPS descola o desenvolvimento meramente econômico, do desenvolvimento social e ambiental, percebendo, assim, o desenvolvimento sob uma perspectiva integral. No estudo, o Imazon observa uma redução do IPS da maioria dos 772 municípios amazônicos avaliados, entre os anos de 2014 e 2018, tendo um IPS igual a 56,52 em 2018. No entanto, a Amazônia tem média inferior à nacional (67,18), além de ter apresentado redução em relação ao IPS Amazônia 2014 (57,31).

Para o Imazon, nos termos destacados no retromencionado relatório, essa triste realidade ocorre porque o modelo de desenvolvimento da região é marcado pelo uso predatório dos recursos naturais, desmatamento ilegal, conflitos sociais e subdesenvolvimento econômico.

¹⁰⁸ De acordo com informações extraídas da página do evento, realizado durante o mês corrente, o Sínodo para Amazônia é uma resposta do Papa Francisco à realidade da Pan-Amazônia. Nos dizeres da autoridade eclesial “o objetivo principal desta convocação é identificar novos caminhos para a evangelização daquela porção do Povo de Deus, especialmente dos indígenas, frequentemente esquecidos e sem perspectivas de um futuro sereno, também por causa da crise da Floresta Amazônica, pulmão de capital importância para nosso planeta. Que os novos Santos intercedam por este evento eclesial para que, no respeito da beleza da Criação, todos os povos da terra louvem a Deus, Senhor do universo, e por Ele iluminados, percorram caminhos de justiça e de paz”. (REPAM, 2019).

Agravado ainda por uma presença insuficiente de serviços públicos, principalmente na zona rural, além de uma infraestrutura precária na região.

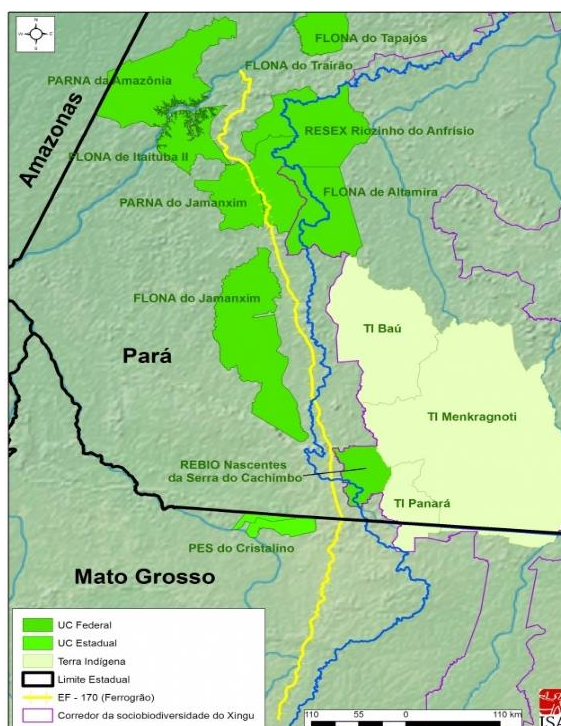
Devemos apresentar trecho da entrevista do Sr. Agamenon Menezes, pois nos faz refletir sobre o forte antagonismo que se faz presente entre economia e ecologia, ainda no século XXI, demonstrando o fosso rumo à concretização de um desenvolvimento sustentável. Vejamos o referido trecho:

Tem dois mundo. Um mundo que quer desmatar e outro que quer preservar. O grande problema é que quem quer preservar não aceita nada de desmatar. E quem quer desmatar é ambicioso por completo, que não quer nada de preservar. Eu estou no meio disso aqui e eu ajeito muito bem. Eu tenho respeito pelo pessoal, os parlamentares, por causa disso. Eu sei muito bem articular isso, entendeu? Eu sei montar esse equilíbrio. (ENTREVISTA À AUTORA NO DIA 22/06/2018, NO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, PARÁ).

Sob essa ótica, buscaremos lançar reflexões sobre as implicações sociais e ambientais com interferência direta na área da FNJ, será que esse equilíbrio realmente vem sendo buscado?

A figura 23 nos permite intuir, de forma lógica que a pressão na FNJ tende ser ainda maior diante da ferrovia, como vem sendo demonstrada na atuação de determinados agentes da região, pois insere-se em conjunto estratégico, moldado por interesses eminentemente privados.

Figura 23 – Empreendimento da Estrada de Ferro-170 e sua interseção com UCs



Fonte: ISA, 2018

Parece-nos que o cerne da problemática não está na ferrovia em si, caso sua viabilização ocorresse nos exatos termos da legislação, ainda vigente, pois empreendimentos desse porte devem observar procedimentos e protocolos muito bem definidos, envolvendo sobretudo a oitiva das populações impactadas. No entanto, no caso da ferrovia, as audiências públicas foram “burladas”, pois dificultaram o acesso livre, prévio e informado às comunidades indígenas impactadas. Não por acaso o MPF propôs a Ação Cível Pública nº 1003317-65.2017.4.01.3900 contra a Agência Nacional de Transporte (ANTT), para fins de regulação da concessão que não respeitou os referidos protocolos de consulta.

Mas o cenário político brasileiro, inserido em contexto de retrocesso, tem adotado como prática histórica a superação das supostas “dificuldades” (consultar com seriedade a sociedade), por meio da flexibilização da legislação ambiental.

Assim, o Projeto de Lei Complementar 71/2019 (AGÊNCIA SENADO, 2019) visa alterar as regras sobre licenciamento ambiental, abrindo espaço para emissão automática de licença para realização de obras de infraestrutura, entre outras atividades, após esgotados os prazos de licenciamento sem emissão da licença pelo órgão ambiental, de forma que a autorização poderá ser concedida sem a análise e aprovação do Poder Público. Afinal, para o autor do Projeto, senador Marcio Bittar (MDB-AC), a burocracia e o “conjunto de leis ambientais inflexíveis” são entraves ao desenvolvimento. Então, diante de uma instituição, hipoteticamente com poucos servidores, poderia haver a facilitação para a obtenção de uma licença no Brasil!

Importante ressaltar, no tocante à Ferrogrão, que o atual ministro de infraestrutura, Tarcísio de Freitas, já manifestou que o projeto é prioritário para o Governo e os estudos de concessão estavam praticamente finalizados. Vale ressaltar que o Ministro antes era secretário de Coordenação de Projetos do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), e nos últimos dois anos “vendeu” o projeto da Ferrogrão para diversos investidores no exterior, mas o tamanho do investimento e o longo prazo de maturação os assustavam, segundo o Ministro. Ainda de acordo com ele, o Governo participando do projeto dará mais segurança para os investidores. Então, não há dúvidas de que EF-170 é quase um fato consumado.

Ambos os cenários relatados acima estão intrinsecamente relacionados, pois comprovam de forma categórica que o Estado, por meio de seus representantes eleitos, ignora o dever de proteção do meio ambiente, sob os mais diversos aspectos.

Neste pano de fundo, e sob as bases do Estado Ecológico, modelo do Estado de Democrático de Direito, tratado de forma mais enfática no capítulo anterior, cabe apenas retomar a ideia de que o seu grande marco caracterizador é o princípio da solidariedade.

Portanto, não estamos a falar mais do indivíduo (Estado Liberal), mas agora de toda a coletividade.

Oportuno destacar que o STJ, por meio do REsp 588022/SC, de relatoria do Ministro José Delgado, afirma que havendo confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve-se dar uma solução em prol deste último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra, assim como o objetivo central de proteger o patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

Tal realidade vai além da figura do Estado nacional, vai além das fronteiras nacionais. Negar isso seria o mesmo que negar a opção feita pelo Poder Constituinte de 1988. Afinal, a temática ambiental e a crise ambiental que passamos a vivenciar, em especial a partir da década de 1970, trouxe o desafio para o direito e concomitantemente trouxe a necessidade da remodelação de concepção e do papel do Poder Público.

A nosso ver o cenário atual apresentado e as perspectivas quanto ao futuro perpassam pela necessidade de compreender o princípio da cooperação, tido como um dos princípios gerais do Direito Ambiental, pois diferentemente disso, corremos o risco de retroceder e vivenciar fases fracassadas da história. O referido princípio tem sua origem no Direito Ambiental alemão nos idos de 1970.

Para Fensterseifer (2019) a relevância da ideia de cooperação na perspectiva ecológica é de fácil compreensão. Afinal, a efetividade no combate dos problemas ambientais exige a atuação articulada e cooperativa de inúmeros atores públicos e privados, nos mais diferentes planos e instâncias políticas (local, regional, nacional, comunitária e internacional). O Autor destaca ainda que temáticas como o de direitos humanos também demandam tal abrangência articulativa e, naturalmente, esforços comuns, inclusive em termos planetários, para o seu adequado enfrentamento.

Em termos constitucionais, o referido princípio está previsto expressamente nos termos do inciso IX do seu art. 4.º da CRFB/88 sobre a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. Essa opção do Legislador ganhou reforço no inciso II do mesmo dispositivo, uma vez que enfatiza a “prevalência dos direitos humanos” nas relações do Estado brasileiro no plano internacional.

Neste sentido, os tratados e acordos multilaterais e bilaterais na matéria ambiental sinalizam o compromisso e a globalidade dado ao tema no âmbito dos seus signatários e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) traz, inclusive, referência expressa a essa cooperação, como aos Princípios 5, 7, 12, 13, 14, 18, 19 e 27. Vejamos, assim, o enunciado abordado no Princípio 7:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Na prática temos uma dissociação patente desses acordos, em especial quando o discurso de abertura do Presidente da República na Assembleia das Nações Unidas, que aconteceu no dia 24/09/2019, é marcado pela polarização, por uma ideia deturpada de soberania na temática ambiental, de viés econômico e de desenvolvimento ultrapassado, renunciando, assim, em certa medida, a valores inegociáveis no atual modelo de Estado Socioambiental de Direito.

Assim, é preciso que formadores de opinião, local, como o Sr. Agamenon Menezes e os nossos governantes, em geral, compreendam, de forma séria e comprometida, que não há divergência entre atividade econômica e proteção ambiental que não possa ser devidamente equilibrada, tomando-se por diretrizes os termos ontológicos e sistemático da Constituição. Com mais precisão podemos dizer que a atividade econômica perpassa pela necessidade de proteção ambiental para alcançar os fins econômicos, sobretudo nos tempos atuais, em que se fala de economia de dados.

Talvez o cenário de retrocesso que vivemos dimane maior clareza, observando os dizeres de Vilhena (2019) quando destaca que a CRFB/88 também incorporou privilégios que já vinham sendo sedimentados ao longo de décadas no Brasil. Pondera o Autor, contudo, que a República, a partir das manifestação de 2013, começou a dar sinais de decadência ao demonstrar que o Governo é incapaz de entregar o que promete; isto é: não consegue dar concretude efetiva ao texto constitucional. O Autor acredita que os movimentos sociais começaram a desestabilizar o jogo político e, de forma mais contundente, os partidos políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da proibição do retrocesso ambiental, certamente, precisa ser consolidado para uma perspectiva que permita a análise jurídica para além do aspecto estritamente legislativo. Em que pese seja um princípio novo, observamos que vem ganhando cada vez mais espaço no âmbito doutrinário e jurisprudencial.

A partir do caso concreto da FLONA Jamanxim, buscamos apresentar a existência dos patamares mínimos, em termos legislativos, que devem ser preservados pelas três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) diante de suas respectivas competências. Afinal, temos uma legislação ambiental consolidada há praticamente quatro décadas, que, progressivamente, foi se fortalecendo. Esse status legislativo sólido e robusto, indubitavelmente deve ser protegido, evitando-se, assim, retrocessos a ponto de fragilizar todo o sistema legislativo-normativo de proteção ecológica.

Sabemos que o Judiciário, em regra, não se imiscui na execução de políticas públicas, pois o papel de operacionalizá-las compete ao Poder Executivo. Eventual intervenção, em linhas gerais, dependeria da inobservância da lei, ao extrapolar os campos da conveniência e da oportunidade, conferida ao Administrador Público. Muito embora, isto não signifique ampla liberdade de escolha, uma vez que seus limites estão nos valores constitucionais, nos compromissos internacionais, nos parâmetros infralegais, ou seja, no conjunto normativo que devem balizar suas decisões. No entanto, compete ao Judiciário primar por decisões comprometidas com os valores ambientais, por serem estes caros à sociedade brasileira. Afinal, continuamos a protagonizar sucessivas tragédias socioambientais.

Neste sentido, em especial, entendemos que a demonstração fática, apresentada nesta dissertação, contribui para reflexões acerca da proteção deficiente ou omissa ao bem jurídico ambiental por parte do Estado e a eventual possibilidade de responsabilizá-lo civilmente. Afinal, a sociedade se depara historicamente com contradições em políticas públicas para a região amazônica, a exemplo da área tratada no estudo, que, infelizmente, mudam ao sabor do candidato eleito para governar, de forma que políticas de Estado tornaram-se verdadeiras utopias.

Ao Legislativo também compete observar os valores ecológicos, sob pena de retroceder em direitos e garantias fundamentais, sobretudo quando interesses coletivos difusos estão em jogo. Do contrário deverá possuir um ônus argumentativo robusto, para além de interesses de grupos ocasionais – premissa que parece ter sido ignorada, como vimos, no alvoroço de emendas parlamentares para aumentar a desafetação da FLONA Jamanxim e estratégias pautadas por interesses nada republicanos.

Nesta ótica e buscando endossar ainda mais as provocações deste trabalho, alguns exemplos já tratados e fatos a eles correlacionados comprovam que discurso e prática não andam juntos na política brasileira. Nesse sentido, temos:

- Medidas que buscam enfraquecer a participação da sociedade em conselhos e órgãos ambientais, como o Decreto Presidencial proposto para reduzir

significativamente o número de conselheiros do CONAMA (saindo de 96 para 23 membros);

- Medidas que paralisam os investimentos do Fundo Amazônia;
- Ausência de ações operacionais na base do IBAMA em Novo Progresso, após denúncias sobre incêndios criminosos, levando à FNJ protagonizar a trágica série de queimadas na Amazônia;
- Declarações de agentes políticos como o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que falou abertamente não acreditar em aquecimento global e que o Brasil não estaria queimando a Amazônia, pois se criou uma "ditadura climática", além das falas polêmicas do próprio Presidente da República, que negou haver desmatamento na Amazônia, em sede de ONU;
- Desmoralização de instituições como o INPE, ao se imputar falsidade aos dados divulgados em julho deste ano, diante do aumento do desmatamento na região;
- Sugestão do Presidente para “fazer cocô dia sim, dia não” como forma de redução da poluição ambiental, entre outros.

Tais declarações e práticas deveriam ser motivo de tristeza e preocupação de todos os brasileiros, pois deram ao Brasil repercussão internacional negativa, diante de sua incoerente política ambiental.

O Brasil, até então, caminhava, ainda que de forma contraditória, com certo protagonismo nas discussões internacionais sobre o meio ambiente, construindo sua superação, ao longo das últimas décadas. De forma que não podemos admitir que o Poder Executivo, na figura do Presidente da República, seja ele qual for, confunda legitimidade democrática (porque foi eleito pelo povo e por isso pode definir sua agenda governamental) com a legalidade dessa agenda, se claramente não é pautada pelos valores impingidos pelo ordenamento jurídico.

Não por acaso nosso sistema federativo impulsiona uma maior participação democrática, por meio do controle das ações do Estado, sobretudo, nas políticas públicas, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, ou, até mesmo de particulares, quando extrapolam sua liberdade individual.

Ademais, o princípio republicano da democracia demanda um processo de participação, onde interesses, naturalmente, tendem a ser conflitantes, muitas vezes levando a um processo decisório mais lento. Mas essa foi uma opção da sociedade, por meio do Constituinte Originário de 1988, uma vez que o País sofreu por muitos anos as consequências de uma ditadura. A

democracia deve ter respeitado seu processo previsto na Carta Maior, de forma que os atores sociais exerçam pelos mais diversos instrumentos esse direito.

O Estado deve servir ao cidadão e, portanto, não se pode tolerar subterfúgios legislativos para retirar, por exemplo, o direito de consulta qualificada junto à sociedade, o que demanda o acesso amplo a informações, à educação ambiental, de forma a capacitá-la a exercer esse direito entre outros. Do contrário se retira o poder de controle sobre as ações do Estado e assim temos notórios retrocessos nos direitos conquistados.

Reforçamos que os deveres ecológicos, previstos no art. 255 e espalhados por toda a CRFB/88, revelam valores inegociáveis, que possuem peculiaridades muito bem marcadas no seu regime jurídico de proteção, e isso deveria independe de quem ocupa o poder.

Enfatizamos a partir da temática da FLONA Jamanxim, que nossa legislação ambiental hodiernamente traz especificidades com contornos claros e bem definidos. Tal característica não se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, mas origina uma interdisciplinaridade com outros saberes científicos, conforme podemos observar em vários conceitos tratados no SNUC, na legislação climática e acordos e convenções internacionais. Por óbvio, o conhecimento científico, amplamente aceito no mundo, não pode ser ignorado por questões de cunho ideológico ou partidário.

As discussões envolvendo a FLONA Jamanxim colocam a área em posição paradigmática, por vários motivos, que se amoldam aos pontos aludidos acima. De forma resumida temos as seguintes questões críticas:

- Grupos com poder para interferir na implementação de uma UC, tornando o Conselho Gestor inoperante e o Plano de Manejo inefetivo;
- Omissão do Estado ou sua ineficiência contribuindo para esquemas criminosos e a degradação ambiental;
- Contrariedade do Estado que de um lado, na figura do órgão gestor (ICMBio), dispõe de atribuição repressiva, juntamente, com o IBAMA; mas de outro lado, tem-se o Estado, presente em Brasília (Congresso Nacional e Presidência da República), que adota medidas para deixar a Floresta ainda mais desprotegida, por conta de interesses econômicos de lógica ultrapassada;
- Internacionalmente acordos são pactuados para reduzir o desmatamento, mas na realidade não se busca dar solução com seriedade a problemas históricos, como aqueles relacionais à grilagem de terras públicas e ao desmatamento ilegal que ainda insiste em dar espaço para uma pecuária extensiva etc.

Então nossa percepção, considerando o PL para alterar os limites da FLONA, outrora paralisado no Congresso Nacional há mais de 1 anos, acrescido dos elementos fáticos expostos neste trabalho, aponta no sentido de que o referido ato legislativo (PL) já não se mostra uma iniciativa interessante. A desnecessidade parece ficar, cada vez mais implícita, afinal, na prática, o Governo emite sinais que será benevolente com os infratores do meio ambiente, ou ainda, que apoia e incentiva suas ações. De fato, parece que o tempo, a partir de um desvirtuamento da política, sempre traz novos mecanismos aptos a privilegiar os que estão à margem da lei.

Portanto, é preciso saber qual o tipo de desenvolvimento que queremos para Amazônia, qual seja a continuação de práticas, cabalmente demonstradas no decorrer da história, contrárias aos menos favorecidos, que não cumprem suas promessas de geração de emprego e renda e deixam a degradação ambiental como resultado. Na realidade ocorre a privatização dos lucros e a socialização das externalidades negativas decorrentes dos supostos projetos de desenvolvimento para a região.

Parece-nos, assim, muito evidente que as potencialidades e riquezas da Amazônia não são aproveitadas ou incentivadas a contento, de modo que o futuro esteja na floresta em pé. Lançamos mão do seguinte exemplo comparativo, feito por Carlos Nobre: o açaí, ao atingir escalas mundiais (produto agroflorestal mais conhecido da Amazônia), rende entre 200 a 1500 dólares de lucro por hectare; já o gado na Amazônia traz lucratividade de 100 dólares por hectare!

Desta forma, é fundamental compreender que no plano normativo e no político devem prevalecer escolhas e projetos voltados para o bem-estar de uma determinada sociedade e para o futuro de sua existência. Daí a importância na escolha de representantes comprometidos com o País e o desenvolvimento de todo o seu povo.

Chega de “dever de casa” feito pela metade, ou ainda, ignorado, é preciso avançar com políticas públicas concretas e efetivas, em prol de um desenvolvimento realmente sustentável. Mera retórica já tivemos com o Plano Amazônia, Plano de Integração Nacional entre outros.

De todo modo, devemos registrar que o tratamento conferido até agora à FLONA Jamanxim já representa um perigoso precedente às UCs, em especial aquelas que integram no espaço Amazônico um verdadeiro escudo de proteção ambiental, que margeiam ambos os lados estratégicos da rodovia BR-163, principalmente quando há empreendimentos econômicos como a Ferrogrão, portos e hidrelétricas em jogo. A situação é ainda mais grave quando percebemos que as UCs também protegem áreas indígenas que, atualmente, vêm sofrendo fortes reveses quanto ao uso, modo de viver e demarcação de seus espaços. Então, se nada for feito, o risco

da savanização da Amazônia pode se tornar, no alvoroço de tantos retrocessos, uma realidade iminente, para qual não haverá possibilidade de retorno, que não demande milhares de anos.

As decisões de hoje comprometem, indubitavelmente, o futuro, que deve imprimir qualidade e dignidade para o âmbito local, regional, nacional e global, naquilo que nos compete enquanto País com a maior proporção territorial da Amazônia Legal. Tem-se a necessidade de dar a região amazônica e a sua população condições de dignidade. Amartya Sen (2000), ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998, por meio do estudo “desenvolvimento como liberdade” defende que não se pode falar em liberdade, desenvolvimento, quando se nega ao indivíduo a possibilidade de fazer escolhas. Tal possibilidade advém da garantia à melhoria da qualidade de vida, de condições mínimas de existência. De maneira que o crescimento do PIB não significa desenvolvimento, pois este é apenas meio para atingir um fim – propiciar condições de liberdade.

Finalizamos aqui referenciando os ensinamentos de Ricardo Abramovay (2012), para o qual é preciso reunificar ética com economia e sociedade com natureza. A primeira premissa significa que os atores privados não podem estar somente interessados no lucro, embora este seja legítimo para o desenvolvimento das atividades econômicas, mas essa obtenção do lucro deve estar pautada em benefícios trazidos à sociedade, de forma que não se pode tolerar a ideia de que somente depois da degradação ambiental haja compensação dessas externalidades negativas. Para o Autor essa nova perspectiva é fundamental para a Amazônia, de forma que a atividade econômica seja ao mesmo tempo regenerativa, diante do que já destruímos (aproximadamente 20% da Amazônia Legal), e que construa novas bases de uma bioeconomia. Já na segunda premissa, o Autor reforça a necessidade de sensibilizar às pessoas para o fato de que somos dependentes da natureza, de forma que possamos romper com a concepção antropocêntrica, pois enquanto seres humanos também somos natureza e dependentes dela em tudo que fazemos.

Ricardo Abramovay acredita, nós também, que a Amazônia representa o local onde o Brasil pode se destacar internacionalmente nessa construção.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde**. Campinas, São Paulo: Planeta, 2012.

AGÊNCIA SENADO. **CMA discute projeto que possibilita licenciamento ambiental automático.** Senado notícias, 20 de ago. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/08/20/cma-discute-projeto-que-possibilita-licenciamento-ambiental-automatico>. Acesso em: 29 de set. 2019.

ALMEIDA, F. G.; SOARES, L. A. A. (). **Ordenamento territorial:** coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Brasília: Edunb, v. 69 - 89, 2001.

AMAZÔNIA. **Desmatador pego na operação castanheira é condenado a pagar mais de R\$ 1,6 milhão de indenização.** 20 de dez. 2018. Disponível em: <https://amazonia.org.br/tag/operacao-castanheira/>. Acesso em: 22 de jul. 2018.

AMADO, F. **Direito Ambiental.** 8ª. ed. Bahia: Juspodivm, 2017.

ANDRADE, P. S. D. **A ocupação do Sudoeste Paraense:** desafios sociais e riscos ambientais (dissertação). Brasília, DF: [s.n.], 2014.

ARTIGO 19 BRASIL. **O que é o princípio 10.** São Paulo, 6 de mai. 2014. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2014/05/06/o-que-e-o-principio-10/>. Acesso em 13 de ago. 2019.

ARANHA, C. **Governo foi alertado pelo Ministério Público três dias antes de “dia do fogo”.** Globo Rural, 25 de ago. 2019. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2019/08/governo-foi-alertado-pelo-ministerio-publico-tres-dias-antes-de-dia-do-fogo.html>. Acesso em: 28 de set. 2019.

BAGNOLI, V. **Direito econômico.** 6. ed. São Paulo: atlas, 2013.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2010.

BATTAGLIA, R. O que é o Fundo Amazônia? **Revista Super Interessante**, 12 de ago. 2019. Disponível em: <https://super.abril.com.br/sociedade/o-que-e-o-fundo-amazonia/>. Acesso em: 27 de set. 2019.

BECK, U. **Sociedade do risco:** rumo a outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2ª. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, B. K. **Amazônia sem extremismo.** Pesquisa Fapespa, Belém, n. 102, agosto 2004.

BENJAMIN, A. H. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In. Org. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Brasília, DF, 2012, p. 55-72. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>. Acesso em: 03 de abr. 2019.

BEHRENDTS, P. R. **Movimento ambientalista como fonte material do direito ambiental.** 1ª. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

BRASIL DAS ÁGUAS. **Fenômeno dos rios voadores**. 2016. Disponível em: <https://riosvoadores.com.br/o-projeto/fenomeno-dos-rios-voadores/>. Acesso em: 19 de set. de 2019.

BAND. **Novo Progresso, Moraes Almeida e Castelo de Sonhos devem crescer 30% no agronegócio em 10 anos**. 8 de ago. 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/bandprogresso/videos/1779454432139962/>. Acesso em: 08 de ago. 2018.

BAPTISTA, R. **Projeto acaba com reserva florestal obrigatório em propriedades rurais**. Senado Notícias, 23 de abr. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/23/projeto-acaba-com-a-reserva-florestal-obrigatoria-em-propriedades-rurais>. Acesso em: 29 de set. 2019.

BENATTI, J. H.; FISCHER, L. R. C. As áreas protegidas no Brasil: uma estratégia de conservação dos recursos naturais. In: COSTA, P. S. W. A. (Org.). **Direitos humanos em concreto**. Curitiba: Juruá, 2008.

BONAVIDES, J. P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRITO, D. **Em 18 anos, Sistema de Unidades de Conservação tem avanços e desafios**. Agência Brasil, Brasília, julho 2018. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-07/em-18-anos-sistema-de-unidades-de-conservacao-tem-avanco-e-desafios?utm_source=isa&utm_medium=fb&utm_campaign=noticia. Acesso em: 21 jul. 2018.

CABRAL, A. Os efeitos processuais da audiência pública. **Boletim científico**. Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Brasília, a. 6 – n. 24/25, p. 41-65 – jul./dez. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Acessibilidade**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/dicionario-de-libras/t/terras-devolutas>. Acesso em: 14 de out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Governo reduz Floresta Nacional do Jamanxim**. Brasília, DF, 14 de jul. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/518948-projeto-do-governo-reduz-floresta-nacional-do-jamanxim/>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Plurianual**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>. Acesso em: 09 de abr. 2019.

CANAL USP. **Introdução ao livro A grande transformação, de Karl Polanyi**. 19 de set. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KZoaUuHdshQ>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

CANOTILHO, J. J. G. O direito ao ambiente como direito subjectivo. **A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro**. Portugal: Coimbra, 2005.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Portugal: Coimbra, 2003.

CARMO, S. **88% dos brasileiros acham desmatamento da Amazônia preocupante, aponta Ibope**. Congresso em foco, 21 de ago. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/88-dos-brasileiros-acham-desmatamento-da-amazonia-preocupante-aponta-ibope/>. Acesso em: 29 de set. 2019.

CARVALHO, L. LIS, L. **Retomada de repasses ao Fundo Amazônia deve ser anunciada nos próximos dias, diz governador**. G1 e TV Globo, Brasília, DF, 13 de set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/13/reativacao-do-fundo-amazonia-deve-ser-anunciada-nos-proximos-dias-diz-governador-do-para.ghhtml>. Acesso em: 09 de out. 2019.

CARDOSO, F. H.; MÜLLER, G. **Amazônia: expansão do capitalismo**. Scielo Books, Rio de Janeiro, 2008.

CARMO, W. **O utilitarismo da natureza**. Empório do Direito, São Paulo, 04 de fev. 2018. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/leitura/o-utilitarismo-da-natureza>. Acesso em: 11 de jun. 2018.

CASTRO, E. (.). **Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas**. 1º ed. São Paulo: Annablume, 2009.

CASARA, R. R. R. Resposta correta e desmobilização. In: Streck, L.L. (org.) **A discricionariedade nos sistemas jurídicos contemporâneos**, 2017.

CAVALCANTE, M. A. L. **É inconstitucional a redução de unidade de conservação por meio de medida provisória**. Dizer o Direito, 2018. Disponível em: <http://www.dizerodireito.com.br/2018/06/e-inconstitucional-reducao-de-unidade.html>. Acesso em: 10 de jun. 2018.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf>. Acesso em: 28 de ago. 2019.

CECÍLIA, C. **Criada no regime militar, BR-163 é corredor do desenvolvimento de MT**. RD News. Portal de notícias de MT, 21 de mar. 2014. Disponível em: <http://www.rdnews.com.br/materias-especiais/rotas-e-percalcos/criada-no-regime-militar-br-163-e-corredor-do-desenvolvimento-de-mt/52530>. Acesso em 15 de jun. 2018.

CEZAR, R. **Direitos sociais frente ao princípio da proibição do retrocesso social**, 2011. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6963/Direitos-sociais-frente-ao-Principio-da-Proibicao-do-Retrocesso-Social>. Acesso em: 14 de abr. 2019.

COGOY, D. M. **A fragilidade do princípio da proibição do retrocesso social em face do ajuste fiscal.** Âmbito jurídico, v. 161, p. 1, 2017. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19047&revista_caderno=9. Acesso em: 14 de abr. 2019.

CONCEITO DE. **Conceito de teoria crítica.** 2016. Disponível em: <https://conceito.de/teoria-critica>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 306**, de 5 de julho de 2002. In. Diário Oficial da União, Brasília; 2002.

COURTIS, C. **Ni um passo atrás: la prohibición de regresividad em materia de derechos sociales.** 1ª ed. Buenos Aires: Del Puerto, 2006.

EMBRAPA. **Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência da Rodovia BR-163(Cuiabá-Santarém).** Amazônia Oriental. Brasília, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE**, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=1505031>.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Estudo técnico de revisão dos limites da Floresta Nacional do Jamanxim.** Relatório final. Brasília, DF. Set. de 2009.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de manejo da Floresta Nacional do Jamanxim.** Vol. I. Informações gerais. Curitiba, PR. Ago. de 2010.

IPAM, Instituto de Pesquisas da Amazônia. **Estudo de caso A rodovia BR-163 e o desafio da sustentabilidade.** 2005. Disponível em: http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2005/03/estudo_de_caso_a_rodovia_br-163_e_o_desa.pdf. Acesso em 15 de jun. 2018.

DIEGUES, Antônio Carlos. **Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: CEMAR/USP/NUPAUB, 1993.

SILVA, D. N. **Estado Novo e a Marcha para o Oeste.** História do Mundo, 2016. Disponível em: <https://historiadomundo.uol.com.br/idade-contemporanea/estado-novo-marcha-para-oeste.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Conheça a origem do Estado Democrático de Direito.** Editora Gen. Artigos jurídicos, São Paulo, 22 de jul. de 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/07/22/estado-democratico-de-direito-conheca-sua-origem/>. Acesso em: 04 de ago. 2019.

ESTERCI, N. **Conflitos ambientais e processos classificatórios na Amazônia brasileira**. Boletim Rede Amazônia: diversidade sociocultural e políticas ambientais, v. 1, p. 51-62, 2002.

EROS, R. G. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Associação dos procuradores do Estado de São Paulo. São Paulo (SP), 2012. Disponível em http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf. Acesso em: 15 de out. 2019.

FAPESP, Fundação Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Amazônia. **Programa Ciência Aberta**, 15 de out. 2019. Disponível em: <https://cienciaaberta.fapesp.br/programas/amazonia>. Acesso em: 14 de out. 2019.

FENSTERSEIFER, T. **Curso de direitos difusos e coletivos**. Direito material. Curso CEI, 2019.

FILETI, N. A. M. **O princípio da proibição do retrocesso social**, 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12359/o-principio-da-proibicao-de-retrocesso-social>. Acesso em: 12 de abr. 2019.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRAZÃO, D. **Chico Mendes**. E. Biografia. 05 de abr. 2019. Disponível em: https://www.ebiografia.com/chico_mendes/. Acesso em: 23 de out. 2019.

FORUM. **PF tem provas de que fazendeiros e empresários organizaram “dia do fogo” na Amazônia**. 23 de out. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/pf-tem-provas-de-que-fazendeiros-e-empresarios-organizaram-dia-do-fogo-na-amazonia/>. Acesso em: 23 de out. de 2019.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Nau, 2005.

FRANCO J. L. A.; SCHITTINI G. M.; BRAZ, V. S. **História da conservação da natureza das áreas protegidas: panorama geral**. Historiae, Rio Grande, 2015.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 11a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de atividades do Fundo Amazônia 2018**. 2018. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/noticia/Relatorio-de-Atividades-do-Fundo-Amazonia-2018/>. Acesso em: 27 de set. de 2019.

GAYOSO, S. **Territórios e mercado de terras no Baixo Amazonas: expansão da**. VI Encontro Nacional da Anppas, Belém - PA – Brasil, 18-21 Setembro 2012. 1-13.

GLOBAL WITNESS. **More than three people were murdered each week in 2018, with countless more criminalised, for defending their land and our environment**. 30 de jul 2019. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/pt/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>. Acesso em 21 de set. 2019.

GLOBO NEWS. **O pesquisador Carlos Nobre e as questões ambientais**. 07 de ago. 2019. Disponível em: <https://globosatplay.globo.com/globonews/v/7826702/>. Acesso em: 19 de set. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Programa Municípios Verdes – PMV**. 2019. Disponível em: http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/ficha_resumo/1505031. Acesso em: 21 de jul. 2018.

HASHIZUME. H. **Impacto da obra BR-163 oscila entre "milagre" e risco**. Carta Maior, 2004. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Mae-Terra/Impacto-da-obra-da-BR-163-oscila-entre-%27milagre%27-e-risco/3/2361>. Acesso: 19 de jul. 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/novo-progresso/historico>. Acesso em: 19 de jun. 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Novo Progresso 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/novo-progresso/panorama>. Acesso em: 19 de jun. 2018.

IBAMA. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente. **Reserva Extrativista**. 2005. Disponível em: www.ibama.gov.br/resex/pop.htm. Acesso em: 19 de set. 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Bases cartográficas**, 2010. Disponível em: <http://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas>.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Dados Gerais das Unidades de Conservação**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomasbrasileiros/amazonia/unidade-s-de-conservacao-amazonia/1958-flona-do-jamanxim>. Acesso em: 19 de jun. 2018.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Boas práticas na gestão de unidades de conservação**. 3ª ed. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/boas_praticas_na_gestao_de_ucs_edicao_3_2018.pdf. Acesso em: 24 de ago. 2019.

IMAZON, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Desmatamento e degradação florestal em Novo Progresso Pará 2000 – 2013**. Disponível em:

http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/outros/08_Folder_NovoProgresso_web.pdf. Acesso em: 20 de jul. 2018.

IMAZON, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Evolução da pressão Jamanxim (2006 a 2017)**. 2017. Disponível em: http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/outros/EvDesmat_Jamanxim_A4_297x210_ImprePessoal.pdf. Acesso em: 25 de jul. 2018.

IMAZON, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia **Por que o Congresso deve rejeitar projeto que aumentará o desmatamento da Amazônia?** 2017. Disponível em: https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/outros/Nota_Emendas_PL8107.pdf. Acesso em: 27 de abr. 2019.

INPE, Instituto Nacional de Pesquisa Especiais. **PRODES Amazônia**. 2008. Disponível em <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 16 de set. 2019.

ISA, Instituto Socioambiental. **Unidades de Conservação no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/c%C3%B4mputos/amaz%C3%B4nia-legal/unidades-da-federa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 19 de set. 2019.

ISA, Instituto Socioambiental. **Unidades de Conservação no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/o-snuc/de-onde-vem-essa-ideia#sistema-de-unidades-de-conservao-snuc>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

JUSBRASIL. Supremo Tribunal Federal STF - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: **ADI-MC 3540**, DF. JusBrasil. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/763322/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-3540-df>. Acesso em: 12 jun. 2018.

LAZARI, R. DE.; GARCIA, B. P. **Manual de direitos humanos**. 2ª ed. Bahia: Juspodivm, 2015.

LEÃO, A. S. R.; VIEIRA, B. N. P.; PIMENTEL, D. F. **Da política ao desenvolvimento: avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável no contexto do Baixo Amazonas-PA**. Universidade Estadual Paulista, Araraquara (SP), p. 23, 2013. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepolitica/publicas/encontrosinternacionais/pdf-st10-trab-aceito-0333-8.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

LEFF, E. **Ecologia, Capital e Cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

LEITE, J. R. M. **Dano ambiental: do individual ao extrapatrimonial**. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LOUREIRO, V. R. **Amazônia: estado, homem, natureza**. 3ª. ed. Belém: Cultura Brasil, 2014.

LODERLO, J. P. **Noções gerais de direito e formação humanística**. Salvador, Bahia: Juspodivm, 2019.

LO PRETE, R. **O assunto#01: Amazônia em chamas**. Podcasts, G1. 26 de ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2019/08/26/o-assunto-01-amazonia-em-chamas.ghhtml>. Acesso em: 28 de set. 2019.

MACHADO, P. A. L. Princípios de direito ambiental internacional e a política ambiental brasileira. **Revista Senado**. Brasília, 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176025/000472131.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 de abr. 2019.

MACUL, M. S. **Desmatamento e demanda por terra em uma região da fronteira agropecuária na Amazônia: região de Novo Progresso, Pará**. 2019. Dissertação (mestrado em sensoriamento remoto), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), São José dos Campos, SP.

MANCUSO, R. C. Interesses difusos: **conceito e legitimação para agir**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MADERIRA, W. D. V. Plano Amazônia sustentável e desenvolvimento. **Ambiente & Sociedade** - Scielo, São Paulo, v. XVII, n. 3, p. 19-39, jul. - set. 2014.

MARGARIT, E. O processo de ocupação do espaço ao longo da BR-163: **uma leitura a partir do planejamento regional estratégico da Amazônia durante o governo militar**. Geografia em Questão, Paraná, v. 06, n. 01, p. 12-31, 2013.

MAZZUOLI, V. O. Curso de direito internacional público. 10ª ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.

MANZANO, F. **Brasil não tem créditos de carbono para receber da comunidade internacional, dizem especialistas**. G1, 28 de ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/28/brasil-nao-tem-creditos-de-carbono-para-receber-da-comunidade-internacional-dizem-especialistas.ghhtml>. Acesso em: 23 de nov. 2019.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 8 ed. São Paulo: Malheiros. 1996.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDONÇA, J. V. S. Vedação do retrocesso: **o que é e como perder o medo**. **Revista de direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, p. 205-237, 2014.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Irmã Dorothy Stang é morta a tiros no Pa**. 12 de fev. 2005. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/assassinato-de-dorothy-stang-choca-o-pais>. Acesso em: 11 de jul. 2018.

MINAMI, T. Rodovia BR-163: o perigo de asfaltar a Amazônia. **Eco**.21, Rio de Janeiro, n. 108, novembro 2005.

MIRRA, A. L. V. **A reparabilidade do dano moral ambiental segundo a jurisprudência brasileira**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-28/ambiente-juridico-reparabilidade-dano-moral-ambiental-brasil>. Acesso em: 24 de abr. 2019.

MMA, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável para a Amazônia. 2008. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/sca/_arquivos/plano_amazonia_sustentavel.pdf. Acesso em: 11 de jun. 2018.

MILLER, K. R. **Em busca de um novo equilíbrio**: diretrizes para aumentar as oportunidades de conservação da biodiversidade por meio do manejo biorregional. Brasília: Ibama, 1997.

MILARÉ, E. Direito do Ambiente. 8ª ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Assinatura do Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)**. Brasília, DF, 27 de set. de 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19558-assinatura-do-acordo-regional-sobre-acesso-a-informacao-participacao-publica-e-acesso-a-justica-em-assuntos-ambientais-na-america-latina-e-no-caribe-acordo-de-escazu>. Acesso em: 24 de ago. 2018.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Espécies ameaçadas**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/conservacao-de-especies/fauna-ameacada.html>. Acesso em: 08 de out.2019.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Governo Federal lança Plano Amazônia Sustentável**. Brasília, 07 de mai. 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/4787-governo-federal-lanca-plano-amazonia-sustentavel>. Acesso em: 11 de jun. 2018.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia>. Acesso em: 21 de jul. 2018.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Parque Nacional de Araguaia – To.** Brasília, DF, dez. de 2001. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna_araguaiaa.pdf. Acesso em: 24 de nov. 2019.

MONTEIRO, M. D. A.; COELHO, M. C. N. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. Periódicos UFPA - **Novos Cadernos NAEA**, Belém/PA, v. 7, p. 91-122, jun. 2004.

MOLINARO, C. A. Interdição da retrogradação ambiental. **Reflexões sobre um princípio**. p. 73-120. In. Org. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>. Acesso em: 03/04/2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU alerta para aumento do deslocamento forçado provocado por mudança climática**. 16 de nov. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-aumento-do-deslocamento-forcado-provocado-por-mudanca-climatica/>. Acesso em: 14 de out. de 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Situação do clima em 2018 mostrou aumento dos efeitos da mudança climática, diz relatório**. 28 de mar. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/situacao-do-clima-em-2018-mostrou-aumento-dos-efeitos-da-mudanca-climatica-diz-relatorio/>. Acesso em: 05 de abr. 2019.

NETPROJECT. **O que é o PMBOK**. 2009. Disponível em: <https://netproject.com.br/blog/o-que-e-pmbok/>. Acesso em: 09 de abr. 2019.

NIDH. Núcleo Interamericano de Direitos Humanos. **Opiniões Consultivas da CIDH**. 2018. Disponível em: <https://nidh.com.br/oc23/f> . Acesso em: 24 de ago. 2019.

NORMAS BRASIL. **Portaria ICMBio nº 61 de 21/07/2011**. (2011?). Disponível em: http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-61-2011_229706.html. Acesso em: 20 de abr. 2019.

NEVES, O. **Volta ao começo: Demarcação emancipatória de terras indígenas no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia). Coimbra: Universidade de Coimbra, 2012. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/23649/2/TESE%20INTEGRAL%20-%20MATRIZ%20DEFINITIVA_Lino%20Neves.pdf. Acesso em: 15 de out. 2019.

NOVAES. T. C. **Memória estética da injustiça**. Análise histórica e jurídica. São Paulo: Humanitas, 2017.

NOVELINO, M. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2009.

OLIVEIRA, A. H. M. **Dinâmicas da população, do uso e cobertura da terra e inibição do desmatamento com a criação da Flona Jamanxim**. 2019. Dissertação (mestrado em

sensoriamento remoto). Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), São José dos Campos, SP.

O ECO. **O que são as metas de Aichi.** 24 de out. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28727-o-que-sao-as-metas-de-aichi/>. Acesso em: 27 de abr. 2019

O ECO. **Entenda o que é o REDD.** 20 de jan. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27940-entenda-o-que-e-redd/>. Acesso em: 20 de nov. 2019.

OBSEVATÓRIO DO CLIMA. **Noruega dá bronca em Brasil sobre floresta, às vésperas de visita de Temer.** 19 de jun. 2017. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/noruega-da-bronca-em-brasil-sobre-floresta-vesperas-de-visita-de-temer/>. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

ONU BRASIL. **A ONU e o meio ambiente.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 28 de set. 2019.

PASSOS, M. M. **BR-163, de estrada de colonos a corredor de exportação.** 1ª. ed. Maringá: Massoni, 2007.

PENA, R. F. A. **Commodities.** Mundo educação, (2017?). Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/commodities.htm>. Acesso em: 19 de jul. 2018.

PICOLI, F. **O capital e a devastação da Amazônia.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** Caderno de Direito Constitucional, EMAGIS, 2006.

PORTINARI, N. **Itamaraty ataca França e cobra países ricos pelo Acordo de Paris.** O Globo, 26 de ago. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/itamaraty-ataca-franca-cobra-paises-ricos-pelo-acordo-de-paris-23906959>. Acesso em: 19 de set. 2019.

PREFEITURA DE NOVO PROGRESSO. **História.** 2017 Disponível em: <http://novoprogresso.pa.gov.br/institucional/historia/>. Acesso em: 19 de jun. 2018.

PREFEITURA DE ITAITUBA, **Distrito de Moraes de Almeida.** 2017. Disponível em: <http://www.itaituba.pa.leg.br/institucional/eventos/distrito-de-moraes-almeida>. Acesso em: 19 de jun. 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal.** Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. Brasília, DF, mar. 2004. Disponível

em:https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf. Acesso em: 16 de set. 2019.

PRESSER, I. **Material de apoio às aulas ministradas para a disciplina direito ambiental do curso preparatório para magistratura federal**. Brasília: Curso Ênfase, 2018. Acesso em: 11 de jun. 2018.

PROGRESSO., P. M. D. N. História. **Prefeitura Municipal de Novo Progresso, Pará**. Disponível em: <http://novoprogresso.pa.gov.br/institucional/historia/2/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

POLANYI, K. **A grande transformação**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

REALE, M. **Teoria do Direito e do Estado**. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

REPAM, Rede Eclesial Panamazônia Brasil. **Sínodo para a Amazônia**. 2019. Disponível em: http://repam.org.br/?page_id=962. Acesso em: 24 de out. de 2019.

RODRIGUES, L. **Incêndios na Amazônia afetam crianças e custam R\$ 1,5 milhão ao SUS**. Agência Brasil, rio de Janeiro, 02 de out. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-10/incendios-na-amazonia-afetam-criancas-e-custam-r-15-milhao-ao-sus>. Acesso em: 02 de out. 2019.

SARLET, I. W. **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. 1ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, I.; FENSTERSEIFER, T. Direito constitucional ambiental: **constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SEMA, Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Rio 92**. Estado do Paraná, (2013?). Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>. Acesso em: 29 de jul. 2018

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SFB, Serviço Florestal Brasileiro. **Perguntas frequentes – CAR**. Brasília, DF, 06 de abr. 2017. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car/61-car/167-perguntas-frequentes-car#car2>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

SFB. Serviço Florestal Brasileiro. **Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: Brasília, DF, 2016. <http://www.car.gov.br/#/suporte>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

SINGER, A. **Aulas expositivas sobre o livro A grande transformação**. Canal USP, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KZoaUuHdshQ&t=996s>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

SILVA, J. C. L. da. **História Econômica da Região Sudeste: Do Ciclo do Café à Industrialização**; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-sudeste-ciclo-cafe-industrializacao.htm>. Acesso em 19 de jan. 2019.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717/DF. Relatora Ministra Carmem Lúcia. **Supremo Tribunal Federal**, 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4717&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SUYÁ, Q.; BOHRER, C. B. A.; IRVING, M. A. **Políticas Públicas para a Amazônia: práticas e representações em disputa**. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, n. 23, julho 2011.

THOMÉ, R. **O princípio da vedação de retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco**. 1ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

TOCANTINS, L. **Amazônia: natureza, homem e tempo**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, F. D. **Dono é quem desmata**. 1ª. ed. São Paulo: Urutu-branco, 2017.

TUPIASSU, L. GROS-DESORMAUX, J.R.; CRUZ, G. A. C. **Regularização fundiária e política ambiental: incongruência do cadastro ambiental rural do Pará**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. v. 7, n. 2, 2017.

TAZONIERO, L. R. S. **Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais**. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57741/responsabilidade-civil-do-estado-por-danos-ambientais/3>. Acesso em: 25 de abr. 2019.

TERRA DE DIREITOS. **10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana**. 13 de dez. de 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso em: 05 de out. de 2019.

URIBE, G. **Após Críticas a Inpe, Bolsonaro diz que instituto terá novos dados sobre desmatamento**. Folha de São Paulo, 31 de jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/apos-criticas-a-Inpe-bolsonaro-diz-que-instituto-tera-novos-dados-sobre-desmatamento.shtml>. Acesso em: 29 de set. de 2019.

VALLEJO, L.R. Unidade de Conservação: **Uma Discussão Teórica á Luz dos Conceitos de Território e Políticas Públicas**. GEOgraphia, Geographia (Niterói), v.4, n.8, p.51-72, 2002.

VERDE GAHIA. **Mecanismo de desenvolvimento limpo: o que é e como funciona?** 6 nov. 2018. Disponível em: <https://www.consultoriaiso.org/mecanismo-de-desenvolvimento-limpo-o-que-e-e-como-funciona/>. Acesso em: 07 de nov. 2019.

VILHENA, O. V. **Impacto das manifestações de 2013 na Constituição**. Fundação Getúlio Vargas. Bate papo FGV. Rio de Janeiro, abril de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Qgtr6ikTjZ4>. Acesso em: 03 de abr. 2019.

VIEIRA, I. BRITO, G. **Pavimentação da BR-163 até Santarém e Miratituba deve ser concluída em 2019, diz Ministro da Infraestrutura**. G1, Santarém, Pa, 01 de fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2019/02/01/pavimentacao-da-br-163-ate-santarem-e-miratituba-deve-ser-concluida-em-2019-diz-ministro-da-infraestrutura.ghtml>. Acesso em: 03 de fev. 2019

VILHENA, O. **Impacto das manifestações de 2013 na Constituição, com Oscar Vilhena**. Bate-papo FG, Rio de Janeiro, 03 de abr. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Qgtr6ikTjZ4>. Acesso em: 03 de abr. 2019.

WANDERLEY, L. J. M. **A geografia do ouro na Amazônia brasileira: uma análise a partir da porção meridional**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 2015. Disponível em: https://www.gomiam.org/wp-content/uploads/2014/11/Wanderley-2015-geografia-do-ouro-na-Amaz_nia-Brasileira.pdf. Acesso em: 18 de ago. 2019.

WWWF, BRASIL. **Unidades de conservação sob risco**. 2017. Disponível em: https://d3nehc6y19qzo4.cloudfront.net/downloads/dossiebrasil_v9_2.pdf. Acesso em: 25 de abr. 2019.

WWWF, BRASIL. **Código Florestal: entenda o que está em jogo com a reforma da nossa legislação ambiental**. 2011. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?27443/Codigo-Florestal-Entenda-o-que-esta-em-jogo-com-a-reforma-de-nossa-legislacao-ambiental>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

WWWF-BRASIL. **WWWF-Brasil retoma campanha pela manutenção de áreas protegidas**. 17 de ago. 2017. Disponível em: https://www.wwf.org.br/participe/nem_um_hectare_a_menos/?60202/WWF-Brasil-refora-campanha-pela-manuteno-de-reas-protegidas-no-Brasil. Acesso em: 25 de jul. de 2018.

WEZEL, F. **Governo não esclarece suposta incompatibilidade entre rodovias e unidades de conservação**. **O Eco**, 13 de jun. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-nao-esclarece-suposta-incompatibilidade-entre-rodovias-e-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 24 de ago. 2019.

Principais Legislações

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>. Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. Casa Civil da República do Brasil. **Plano de desenvolvimento regional sustentável para área de influência da rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém**. Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), Decreto 15 de mar. de 2004. Brasília, jun. 2006.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm; Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 11 de jun. 2018.

BRASIL. Lei 11.952, de 25 de julho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 11 de jun. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 756, de 19 de dezembro de 2016. **Altera os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-756-19-dezembro-2016-784061-norma-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.107/2017 (do Poder Executivo Federal). **Altera os limites da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim, localizadas no Município de Novo Progresso, Estado do Pará**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1579401&filenam e=PL+8107/2017. Acesso em: de 10 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.132, de 04 de julho de 2005. **Acrescenta artigo à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11132.htm. Acesso em: de 10 jan. 2018.

BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**, Brasília, março 2018.

BRASIL. LEI Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**, Brasília, 31 ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 04 de abr. 2019.

BRASIL. LEI Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. **Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm. Acesso em: 04 de abr. 2019.

BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei 8.107/2017. **Altera os limites da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim, localizadas no Município de Novo Progresso, Estado do Pará.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4D71C4393547C2854DF327CCB57EF9A4.proposicoesWebExterno2?codteor=1579401&filename=PL+8107/2017. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 04 de abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da Lei nº 9.985/2000 e dispõe sobre o SNUC e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 04 de abr. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n. 23/2017** (“Meio Ambiente e Direitos Humanos”), p. 22 e 25. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 24 de ago. 2019.