



Direito Humano ao Meio Ambiente Limpo, Saudável e Sustentável no Brasil

4º Ciclo da Revisão Periódica Universal

30.03.2022

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, organização representativa dos povos indígenas em âmbito nacional, composta de forma escalonada por dezenas de outras organizações indígenas de base.

Conectas Direitos Humanos, organização da sociedade civil atuante na defesa dos direitos humanos a partir de um olhar do Sul Global.

Instituto Socioambiental – ISA, organização com 27 anos de atuação na defesa e na promoção de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

Laboratório do Observatório do Clima - OC, rede da sociedade civil com mais de 70 organizações e 20 anos de atuação, que se dedica à construção de um Brasil descarbonizado, igualitário, próspero e sustentável, na luta contra a crise climática.

WWF-Brasil, associação civil sem fins lucrativos; atua há mais de 25 anos em prol da conservação da biodiversidade, do uso racional dos recursos naturais e dos direitos humanos.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU¹ reconheceu a existência do direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável e sua interdependência com outros direitos humanos, como o direito à vida, à moradia e à alimentação. Com base nisso, encorajou os Estados nacionais a adotar políticas apropriadas, voltadas inclusive à proteção de ecossistemas e da biodiversidade.

A destruição acelerada de ecossistemas nativos, em particular os florestais, é uma das principais causas não só de perda de biodiversidade, mas também de emissões de gases de efeito estufa - GEE, algo particularmente importante no caso do Brasil². Esses dois problemas combinados têm severas consequências, por exemplo, para o direito à alimentação adequada. A perda de espécies causa profundos desequilíbrios ecossistêmicos que afetam diretamente a agricultura. Novas pragas agrícolas surgem com a eliminação de predadores naturais, causando perdas na produção e a necessidade de uso intensivo de agrotóxicos, contaminando os alimentos. Além disso, muitos polinizadores têm suas populações dizimadas pela destruição do habitat e alteração do clima, o que afeta diretamente a produtividade de diversas culturas agrícolas, como o café, o feijão, o tomate, entre outros³. O contínuo desmatamento da floresta amazônica em seu território faz o Brasil estar entre os 10 maiores emissores de GEE, o que colabora para o aquecimento global, que por sua vez implicará em mudanças drásticas na disponibilidade de área para diversas culturas agrícolas fundamentais para a segurança alimentar mundial.

A Quarta Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC⁴ registra os efeitos perversos da alteração climática para o direito à água potável e para a produção agrícola. Entre 1980 e 2018 houve redução da disponibilidade hídrica no país e cenários futuros apontam para uma diminuição em cerca de 80% na produtividade dos plantios de soja, bem como de cerca de 90% da área apta ao cultivo da 2ª safra de milho até 2050.

As mudanças climáticas já impactam e seguirão impactando, a cada dia de forma mais grave, a vida, a saúde e a alimentação das pessoas. Para mitigar esse cenário catastrófico, a contenção do desmatamento da Amazônia é fundamental, afinal, as mudanças no uso do solo e a agropecuária são os principais vetores brasileiros de emissões de gases de efeito estufa.

¹ Resolução 48/13, adotada em 08 de outubro de 2021. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/289/50/PDF/G2128950.pdf?OpenElement> (último acesso: 23.03.2022).

² Vide: https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission (último acesso: 23.02.2022)

³ Giannini TC, Costa WF, Cordeiro GD, Imperatriz-Fonseca VL, Saraiva AM, Biesmeijer J, et al. (2017) Projected climate change threatens pollinators and crop production in Brazil. PLoS ONE 12(8): e0182274. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0182274>

⁴ Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/quarta_comunicacao_nacional_brasil_unfccc. Ver também: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2020/12/brasil-envia-documento-da-quarta-comunicacao-nacional-a-convencao-do-clima> (último acesso: 23.02.2022)

Este relatório avalia a implementação de duas recomendações adotadas pelo Brasil no 3º Ciclo da RPU relacionadas ao desmatamento na Amazônia (descritas abaixo) e propõe novas recomendações para que o país seja capaz de promover o direito humano ao meio ambiente limpo saudável e sustentável e, por consequência, os direitos à vida, à saúde e à alimentação.

*#55: Dar continuidade aos seus esforços de implementação da **Política Nacional sobre Mudança do Clima** no que diz respeito à redução do desmatamento na região amazônica.*

#239: Acelerar ações de execução de processos de demarcação e proteção de terras indígenas e de proteção dos seus respectivos direitos.

Nota metodológica

As informações sobre desmatamento na Amazônia e degradação ambiental em terras indígenas apresentadas neste relatório estão baseadas em dados oficiais produzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. O Instituto possui dois mecanismos para monitorar o desmatamento e a degradação ambiental na Amazônia.

O primeiro, *Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia por Satélites – PRODES*, utiliza imagens de satélite para monitorar o desmatamento por corte raso na Amazônia legal. Consolida, desde 1988, taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo Poder Público para estabelecer políticas de conservação ambiental. Todas as menções feitas neste relatório a taxas de desmatamento ou “dados oficiais” estão baseadas na informação produzida pelo PRODES.

O segundo, *Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real – DETER*, é uma ferramenta para levantamento rápido de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia. O DETER identifica diferentes tipos e níveis de degradação ambiental. A partir das evidências levantadas pelo DETER, o Instituto Socioambiental – ISA produziu análises sobre a degradação ambiental em terras indígenas.

Outros dados relevantes, tais como o número de autuações do IBAMA ou a liquidação do orçamento, ou foram compilados por organizações da sociedade civil a partir de informações disponíveis em bancos de dados do Poder Público ou foram produzidos por instituições do próprio Poder Público, como a Controladoria-Geral da União. Todos os relatórios, pesquisas e documentos oficiais utilizados para a elaboração deste relatório foram devidamente citados nas notas de rodapé.

1. Aumento do desmatamento na Amazônia: descumprimento das recomendações 55 e 239.

A *Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNM*⁵ estabeleceu a **meta de redução do desmatamento da Amazônia em 80% até o ano de 2020** em relação à média verificada entre 1996 e 2005⁶, o que corresponde ao **limite máximo de 3.925 km²**.

Considerando que o desmatamento no ano de adoção da *recomendação 55* abarcou uma área de 6.947 km², o cumprimento dessa *recomendação* exigia que o Estado brasileiro envidasse seus melhores esforços para reduzir essa taxa, chegando ao limite máximo estabelecido pela PNM⁷. O Brasil poderia não alcançar o número de referência (3.925 km²) e, ainda assim, ter implementado a *recomendação*, desde que houvesse reduzido significativamente a destruição florestal, provando a adoção das medidas mais pertinentes para este fim.

Não foi o que aconteceu. O desmatamento apenas aumentou, ano a ano, de forma exponencial e consecutiva. Segundo dados oficiais⁸, em 2018, a **área consolidada do desmatamento** subiu para 7.536 km²; em 2019, saltou para 10.129 km²; em 2020, chegou a **10.851 km²**. Ou seja, **em 2020, a área efetivamente desmatada na Amazônia foi mais de duas vezes maior do que a meta estabelecida pela PNM**. **A diferença foi de 6.926 km²**, o que corresponde a mais de duas vezes a área de Luxemburgo.

Em 2021, o problema se agravou. A taxa estimada para este ano, também segundo dados oficiais,⁹ atingiu a marca de **13.235 km²** - ou seja, **mais de três vezes a área máxima estabelecida pela PNM** e quase o dobro da área desmatada no ano de adoção da *recomendação*. **A diferença entre o desmatamento estimado em 2021 e a meta estabelecida na PNM é da ordem de 9.310 km²**, o que corresponde a área do Chipre.

O gráfico abaixo ilustra essa situação.

5 Instituída pela Lei 12.187/2009 e regulamentada pelo Decreto 9.578/2018. Disponíveis em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm e

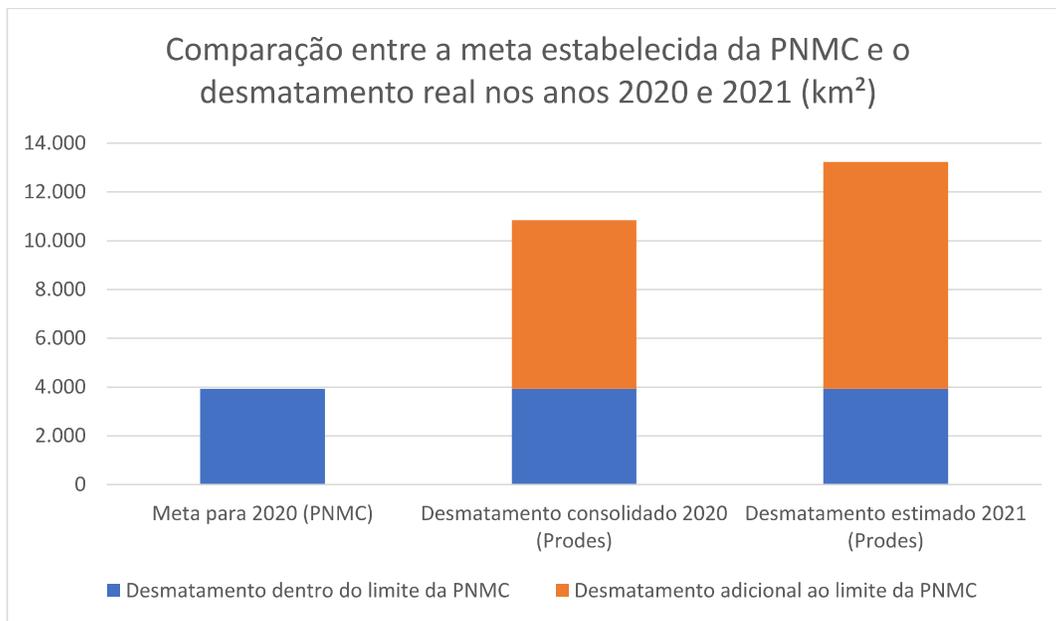
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm (último acesso: 22.03.2022)

6 Art. 12 da Lei 12.187/2009, combinado com o artigo 19, parágrafo 1º, inciso I, do Decreto 9.578/2008.

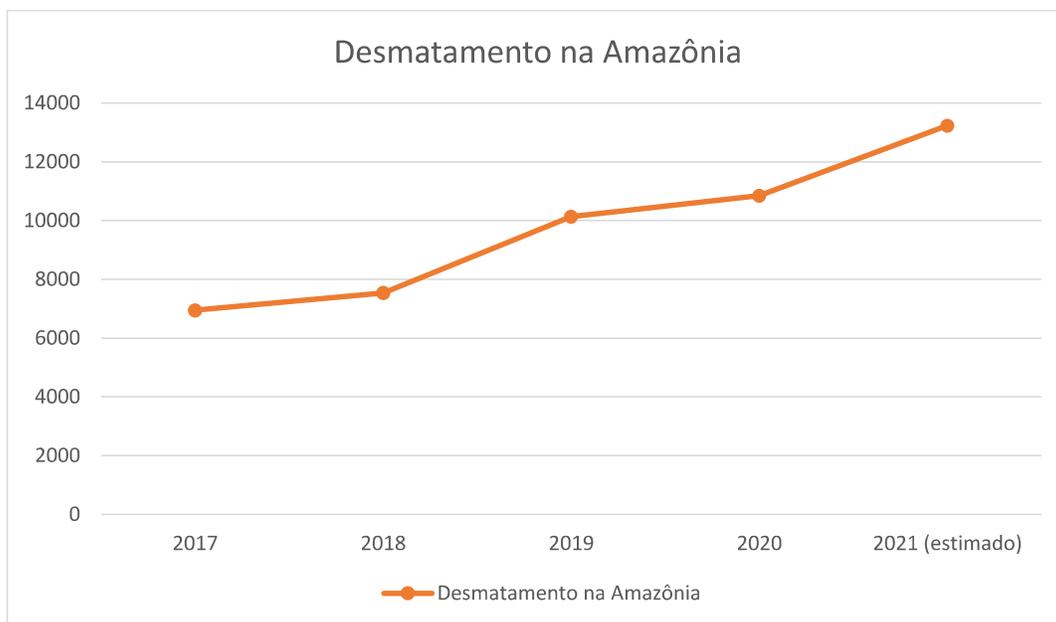
7 O monitoramento oficial do desmatamento na Amazônia é realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), no âmbito do Programa de Monitoramento do Desmatamento da Amazônia Legal por Satélite (PRODES). O INPE é uma entidade vinculada ao Ministério de Ciências e Tecnologia, do governo federal. Todas as vezes que mencionarmos os dados oficiais de desmatamento na Amazônia, nos referimos aos dados produzidos pelo INPE, no âmbito do PRODES (INPE/PRODES). Esses dados estão disponíveis em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates (último acesso: 22.03.2022).

8 INPE/PRODES. Vide nota 7.

9 INPE/PRODES. Vide nota 7.



Segundo o Observatório do Clima, o desmatamento em 2021 alcançou três recordes ao mesmo tempo: é o maior em 15 anos, desde 2006; é a primeira vez desde o início das medições, em 1988, que a taxa sobe três vezes consecutivas num mesmo mandato presidencial; e é também a primeira vez que o desmatamento registra quatro altas consecutivas (de 2018 a 2021)¹⁰. O gráfico abaixo, elaborado a partir de dados oficiais¹¹, ilustra esse cenário:



¹⁰ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro**. 2022. p. 13. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/Relato%CC%81rio-OC.pdf> (último acesso: 23.03.2022)

¹¹ INPE/PRODES. Vide nota 7.

Segundo dados oficiais¹², o incremento do **desmatamento nas áreas protegidas** da Amazônia Legal nunca esteve tão alto. **Nas Unidades de Conservação¹³, esse índice chegou a 1.382 km² em 2021, o maior valor desde 2008.** Desde 2019, esse índice se manteve em patamares acima de 1.000 km². E o desmatamento em Terras Indígenas (TIs) aumentou vertiginosamente nos últimos anos (*mais informações abaixo*). Como TIs são um tipo específico de *Área Protegida pelo ordenamento jurídico brasileiro*, cujo regime jurídico é, em geral, restritivo às possibilidades de supressão de vegetação, esse aumento **constitui indicativo do descumprimento do dever, atribuído ao Poder Público, de protegê-las.**

Portanto, o Brasil nem empreendeu esforços suficientes para implementar a Política Nacional sobre Mudança do Clima no que diz respeito à redução do desmatamento na região amazônica, nem adotou ações suficientes para a proteção de Terras Indígenas. Pelo contrário, houve drástica redução da atuação estatal no bioma.

2. Razões do descumprimento: paralisação e abandono do PPCDAm.

Para a redução do desmatamento, a PNMC conta com um elemento central: o **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)¹⁴**. Trata-se de política pública de Estado, implementada em 2004 e responsável pela vertiginosa queda no desmatamento ocorrido entre 2006 e 2012 (ver gráfico acima). Ele está estruturado em planos operativos quadrienais. **A partir de 2019, esses planos foram paralisados e abandonados¹⁵.**

¹²INPE/PRODES. Vide nota 7.

¹³INPE/PRODES. Para dados específicos sobre Unidades de Conservação, ver: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments> (último acesso: 22.03.2022)

¹⁴ Art. 6º, inciso III, da Lei 12.187/2009, combinado com o artigo 17, inciso I, do Decreto 9.578/2008.

¹⁵ Sete partidos políticos e dez organizações da sociedade civil acionaram a justiça para que a mais alta Corte do país determinasse ao governo federal a retomada do PPCDAm, com a adoção de medidas concretas para a redução do desmatamento da Amazônia, em níveis compatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A ação judicial está em curso no Supremo Tribunal Federal, sob a identificação ADPF 760. A íntegra do processo pode ser encontrada aqui: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993> Um resumo do caso, em inglês, podem ser encontrados aqui: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201111_ADPF-760_application-1.pdf (último acesso: 23.03.2022).

Um dia após o Vice-Presidente da República admitir, em 09 de julho de 2020, que o governo não tinha plano para reduzir o desmatamento¹⁵, anunciou-se o “Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023”. O documento, contudo, possui graves deficiências estruturais. Em primeiro lugar, não é apto a substituir o PPCDAm, visto que abrange todos os biomas, não sendo específico para a Amazônia. Além disso, não possui: diretrizes estratégicas; metas; ações definidas para cada meta; linhas de ação; cronograma; distribuição de competências; articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais); fontes de recursos; resultados esperados; fontes de recursos ou indicadores para monitoramento dos resultados esperados. Com singelas 25 páginas, incluindo capa, sumário, referências etc., o documento constitui-se como um compilado de generalidades. Em auditoria operacional para avaliar a eficácia das medidas adotadas pelo governo federal para conter o desmatamento e as queimadas na Amazônia, o **Tribunal de Contas da União identificou uma série de deficiências no citado plano. Reconheceu, também, que o PPCDAm não norteava as ações do atual governo federal e que, em 2020, passaram-se meses sem que sequer existisse plano formal para combater o desmatamento na Amazônia.** TC 038.045/2019-2. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes-administrativas.htm> (último acesso: 23.03.2022).

2.1 Enfraquecimento da atividade fiscalizatória.

Um dos esteios do PPCDAm são as ações de fiscalização ambiental, que envolvem desde a identificação de um ilícito até a efetiva punição administrativa do infrator. Consideradas como “*caráter indispensável* para coibir os ilícitos ambientais e (...) seus efeitos imediatos”¹⁶, nos termos do *plano operativo 2016-2020*, elas vêm sofrendo drástica redução nos últimos três anos, mesmo com o crescimento vertiginoso do desmatamento nesse mesmo período. Mais de 90% desse desmatamento é ilegal¹⁷, ou seja, passível de sanção administrativa.

De acordo com dados compilados por APIB, ISA, OC, Conectas e outros, o número de autuações administrativas¹⁸ do IBAMA na Amazônia referentes a desmatamento ilegal **sofreram queda de 29% em 2019 e 46% em 2020, em comparação aos números de 2018. Ao todo, em relação a 2018, a redução das autuações na Amazônia foi de 61% em apenas dois anos**¹⁹.

Em relatório mais recente, o OC constatou que **entre agosto de 2020 e julho de 2021, o número de autos de infração referentes a desmatamento ilegal na Amazônia emitidos pelo IBAMA foi o menor das últimas duas décadas e representou uma queda de 40% em relação ao período de agosto de 2017 e julho de 2018**²⁰. O gráfico abaixo ilustra essa situação e evidencia a relação entre a diminuição da fiscalização e o aumento das taxas de desmatamento, nos últimos anos²¹:

¹⁶ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM: *plano operativo 2016-2020*. p.2. Disponível em:

http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/PPCDAM_Plano-Operativo.pdf (último acesso: 02.03.2022)

¹⁷ RAJÃO, Raoni; et all. Desmatamento Ilegal na Amazônia e no Matopiba: falta transparência e acesso à informação. Policy Brief. UFMG, ICV, Imaflora, WWF-Brasil. Disponível em:

<https://www.wwf.org.br/?78570/Estudo-inedito-aponta-falta-de-transparencia-e-ilegalidade-em-94-do-desmatamento-na-Amazonia-e-Matopiba> (último acesso: 22.03.2022).

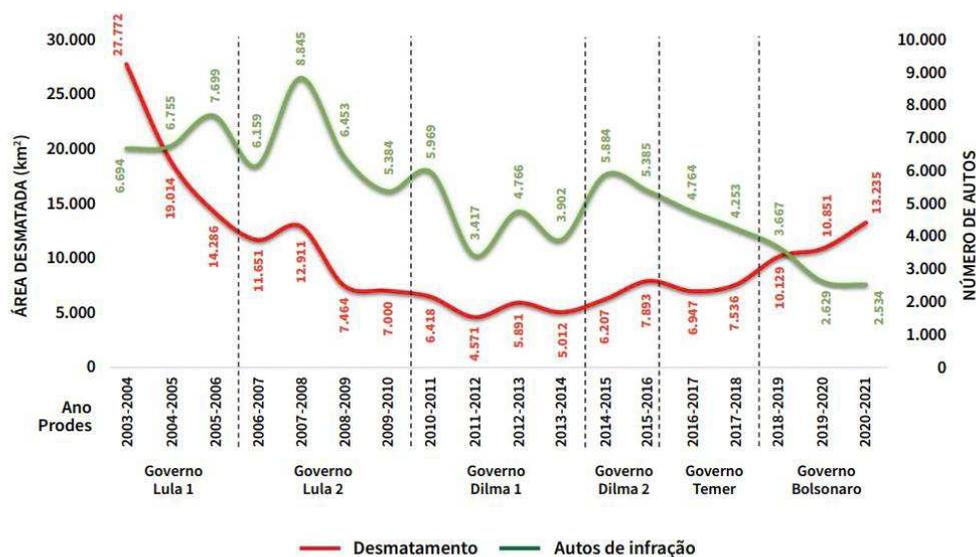
¹⁸ Autuações administrativas são o primeiro passo do processo administrativo que busca aplicar sanções aos infratores ambientais, nos termos do art.71 da Lei Federal 9605/98.

¹⁹ Conforme petição inicial da ADPF 760 (vide nota 14). Dados também disponíveis no resumo do caso, disponível, em inglês, em: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201111_ADPF-760_application-1.pdf (último acesso: 23.03.2022).

²⁰ “Se considerados os dados de janeiro a dezembro, o recorde negativo se repete – a média nos três anos do regime Bolsonaro foi de 2.963 autos por crimes contra a flora nos 9 Estados que compõem a Amazônia Legal, número 39% menor que a média na década anterior ao atual governo (4.864). Os embargos e apreensões realizados por fiscais ambientais na Amazônia também despencaram sob Bolsonaro. Em 2021, os embargos de propriedades rurais caíram 70% em relação a 2018, último ano do governo Temer: foram registrados 722 na Amazônia, contra 2.368 em 2018. O embargo é uma das medidas mais eficazes de combate ao desmatamento, por causar restrição econômica imediata ao infrator. Ao ter uma área embargada, o proprietário rural fica impedido de vender produtos derivados do local onde ocorreu o dano ambiental. No caso das apreensões houve queda de 81% no mesmo período – foram 452 na Amazônia em 2021, contra 2.391 em 2018”. OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro**. 2022. p. 13. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/Relato%CC%81rio-OC.pdf> (último acesso: 23.03.2022)

²¹ Idem.

DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA E AUTOS DO IBAMA POR INFRAÇÕES CONTRA A FLORA



Fonte: Inpe (2021) e Ibama (2021). Dados do Ibama obtidos em janeiro de 2022.

Igualmente, a *Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal* identificou expressiva queda na fiscalização e controle de ilícitos ambientais, tanto em autuações como em quantidade de operações de fiscalização, em 2019²².

Analisando outras fases do processo administrativo de responsabilização por cometimento de infrações ambientais, referentes ao julgamento e aplicação da sanção (multas ou outras medidas restritivas), o WWF-Brasil e a Climate Policy Initiative identificaram uma grave **paralisa decisória**²³. Entre **outubro de 2019**²⁴ e **maio de 2021**, a **quase totalidade (98%) dos 1.154 autos de infração lavrados ficou paralisada**.²⁵ Tampouco tiveram andamento, no período, qualquer dos dezessete processos relativos às maiores áreas desmatadas ou maiores multas

22 “A redução do número de multas encontra correspondência com a redução na quantidade de operações de fiscalização do IBAMA previstas para o ano de 2019. A retração nas ações de comando e controle do IBAMA encontra correspondência com a citada descontinuidade da coordenação das políticas de combate ao desmatamento, que era de responsabilidade do MMA e que agora vive um vácuo: não há nenhum órgão governamental hoje encarregado da coordenação das políticas de combate ao desmatamento. A retirada de todas as competências relativas ao combate ao desmatamento do MMA é parte do esvaziamento do papel técnico e político do Ministério a partir de 2019”. SENADO FEDERAL, Comissão de Meio Ambiente. **Relatório de Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**. 2019. Disponível para download em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882> (último acesso: 22.03.2022)

23 Lopes, Cristina L., João Mourão, Joana Chiavari, Clarissa Gandour. **Conciliação Ambiental e Desmatamento na Amazônia Implicações e Desafios a partir de Evidências**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative e WWF-Brasil, 2021. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/pb_wwf_pt.pdf (último acesso: 22.03.2022)

24 Data da entrada em vigor do Decreto nº 9.760/2019, que alterou as regras que regulam o processo de aplicação de sanções administrativas por infrações ambientais em nível federal

25 Essa situação se manteve pelo menos até maio de 2021, quando os pesquisadores responsáveis solicitaram ao Ibama, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), os dados sobre as audiências de conciliação ambiental relativas aos autos de infração por desmatamento na Amazônia.

aplicadas nos últimos 13 anos, que somam mais de 400 mil hectares de vegetação nativa destruída e mais de R\$ 386 milhões aplicados em multas.

Esse diagnóstico é corroborado por pesquisadores da UFMG, que identificaram, após 2019, suspensão em mais de 98% dos processos do IBAMA relacionados a autuações por infrações ambientais²⁶.

Embora não seja suficiente, a atividade fiscalizatória é, indiscutivelmente, “indispensável” para a contenção do desmatamento na Amazônia e em outros biomas. É, portanto, atividade imprescindível para se evitar o agravamento das mudanças climáticas e suas consequências perversas para os direitos à vida, à saúde e à alimentação. Por isso, sugere-se que as seguintes recomendações sejam feitas ao Brasil:

Proibir qualquer desmatamento na Amazônia por no mínimo 5 (cinco) anos, com exceções para ações de subsistência e de populações tradicionais, agricultura familiar, planos de manejo, obras de utilidade pública e de segurança nacional.

Publicar anualmente relatório com indicadores de monitoramento da implementação das ações de mitigação no âmbito da PNMC e da NDC.

Elaborar e implementar um plano eficaz para combater o desmatamento na Amazônia, dotado de eixos temáticos, diretrizes estratégicas, objetivos, ações prioritárias e resultados esperados, todos relacionados com as várias causas do desmatamento, destinando recursos suficientes para sua adequada implementação.

Retomar, imediatamente, as ações de repressão ao desmatamento ilegal, recompondo o orçamento, em valores atualizados monetariamente e a equipe do IBAMA responsável pela fiscalização, considerando os níveis de 2014.

Retomar o julgamento administrativo dos processos de apuração de infrações administrativas em nível federal, adequando regras e capacidade operacional para que os casos relativos aos grandes desmatamentos ilegais

26 “Passados mais de 2 anos da criação do núcleo [de conciliação ambiental], foram concluídas somente 252 audiências de conciliação, menos de 2% dos autos de infração realizados no mesmo período (26). Isso indica que a quase totalidade de autos de infração realizados entre 2019 e 2020 seguem suspensos. Sendo assim, apesar de um grande esforço público (pessoas, tecnologia, orçamento) para implementar esse mecanismo, o núcleo deve gerar poucos resultados efetivos, além de aumentar o risco de prescrição dos processos, de negociações indevidas e de redução da dissuasão das infrações”. RAJÃO, Raoni, et al. **Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal**. CSR e LAGESA/UFMG. 2021. p. 6. Disponível em https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf (último acesso em: 23.02.2022).

(maiores do que 50 hectares) não demorem mais do que 3 anos entre a autuação e o julgamento final em âmbito administrativo, com a contratação de funcionários temporários se necessário.

2.2 A paralisação do Fundo Amazônia e a falta de fundos para execução do PPCDAm

O Fundo Amazônia é um mecanismo de cooperação internacional constituído por recursos oriundos de doações internacionais, voltadas ao controle do desmatamento no bioma²⁷. Os recursos, por sua vez, devem ser aplicados em *ações alinhadas com as diretrizes do PPCDAm*, ou seja, ações tanto de *monitoramento e combate ao desmatamento*, como de *promoção da conservação e do uso sustentável da floresta*²⁸.

O Fundo Amazônia foi por muitos anos a principal fonte de financiamento de ações que visam manter a floresta preservada, executadas tanto pelo Poder Público como pela sociedade civil. As doações recebidas até o momento somam R\$ 3,3 bilhões²⁹. O valor direcionado a projetos *contratados* foi, até 2018, de cerca de R\$ 1,9 bilhões, enquanto o valor efetivamente desembolsado, até 2018, foi de R\$ 1,1 bilhão, beneficiando 103 projetos³⁰. Em 2018, por exemplo, a maior fatia dos recursos do Fundo Amazônia (46%) foi destinada aos órgãos de monitoramento e fiscalização federais³¹.

Em 2019, no entanto, as estruturas de governança responsáveis pela operacionalização e funcionamento do *Fundo* foram extintas: o Comitê Técnico (CTFA) e o Comitê Orientador (COFA)³². A partir desse ano, em função dessas mudanças no sistema de governança, não houve novos aportes de recursos por parte dos doadores, nem contratações de

²⁷ Todas as informações estão disponíveis no site oficial do Fundo Amazônia: <http://www.amazonfund.gov.br/en/amazon-fund/> (último acesso: 22.03.2022).

²⁸ Art. 1º, incisos I a VII, e parágrafo 2º do Decreto 6.527/2008.

²⁹ Informação disponível em: <http://www.amazonfund.gov.br/en/donations/> (último acesso: 22.03.2022).

³⁰ FUNDO AMAZÔNIA. **Informe da Carteira**. 31 de dezembro de 2018. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/_galleries/documentos/informe-de-carteira/2018_12_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf Documento em inglês, com valores em dólares, disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/en/_galleries/documentos/portfolio-report/2018_12_Amazon-Fund-Portfolio-Report.pdf (último acesso: 22.03.2022).

³¹ CALIXTO, B. O dinheiro da Noruega está pagando a fiscalização da Amazônia. Revista Época, (versão digital), 2017. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/08/o-dinheiro-da-noruega-esta-pagando-fiscalizacao-da-amazonia.html>>.

³² O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), tinha a atribuição de estabelecer as **diretrizes e critérios** para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, acompanhar as informações sobre a aplicação dos recursos e aprovar o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia. Tinha composição tripartite, com membros do governo federal, governos subnacionais e entidades da sociedade civil (empresariais e não empresariais). Foi criado pelo art. 4º do Decreto 6.527/2008. Foi extinto pelo art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020.

O Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) tinha a atribuição de atestar a quantidade de emissões de carbono oriundas de desmatamento calculada pelo Ministério do Meio Ambiente. Avaliava a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões. Era formado por especialistas de ilibada reputação e notório saber técnico-científico, designados pelo Ministério do Meio Ambiente, após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Foi extinto pelo art. 12, II, do Decreto nº 10.144/2019.

novos projetos³³. Entre 2019 e 2021 foram desembolsados cerca de R\$ 300 milhões aos projetos já contratados, o que dá uma média de pouco mais de R\$ 100 milhões por ano, isto é, praticamente metade do que se desembolsou em 2017 (cerca de R\$ 220 milhões) e bem menos do que se desembolsou em 2018 (cerca de R\$ 180 milhões)³⁴.

Os R\$ 3,3 bilhões de depósitos realizados geraram rendimentos financeiros, que elevam o total de recursos para R\$ 4,8 bilhões. Retirados desse montante os R\$ 1,8 bilhões contratados, haveria cerca de R\$ 3 bilhões depositados no *Fundo* que estariam disponíveis para novas contratações. Esse montante, no entanto, está totalmente paralisado, sem qualquer destinação³⁵.

De acordo com a *Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal* a paralisação do *Fundo Amazônia*, em um contexto de aumento do desmatamento, é injustificável. Nos termos da *Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima*:

“O governo parece ignorar que cerca de 60% dos projetos já aprovados pelo Fundo visam apoiar governos federal, estaduais e municipais, exatamente em ações para fortalecer a gestão pública das florestas. Ignora também que o Fundo Amazônia tem sido uma importante fonte de complementação ao reduzido orçamento do IBAMA, inclusive para ações de fiscalização ambiental e para apoiar o Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo). **O Fundo hoje se encontra paralisado, sem ter aprovado nenhum novo projeto desde janeiro de 2019**, apesar de todos os governadores da região terem se manifestado em favor da continuidade das operações e ressaltado sua importância. Como resultado da postura do governo, os principais doadores do Fundo Amazônia - Alemanha e Noruega - suspenderam o repasse de recursos ao Brasil. (...) **Não há, sob qualquer ótica que se analise a questão, motivos aceitáveis para o Brasil abrir mão dessa fonte de recursos, razão pela qual entendemos ser importante a imediata reativação das operações do Fundo Amazônia** e de seu Comitê Orientador (COFA)”³⁶.

Para além do *Fundo Amazônia*, o orçamento e a execução do orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de seus órgãos vinculados também sofreu graves

³³ Conclusão a que se chega ao se analisar as doações recebidas, de acordo com informações do próprio Fundo Amazônia, disponível em: Informação disponível em: <http://www.amazonfund.gov.br/en/donations/> (último acesso: 22.03.2022).

³⁴ Conclusão a que se chega a partir do **Informe da Carteira**, de 31 de dezembro de 2021. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/informe-da-carteira/2021_6bi_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf Documento em inglês, com valores em dólares, disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/en/galleries/documentos/portfolio-report/2021_6bi_Amazon-Fund-Portfolio-Report.pdf (último acesso: 22.03.2022)

³⁵ É o que se extrai do relatório de atividades do *Fundo*, publicado em 2020: “O total de recursos para aplicação em projetos (total de doações recebidas + rendimentos gerados ao longo dos anos) é de R\$ 4.853 milhões, tendo sido alocado a projetos em execução ou concluídos o montante de R\$ 1.825 milhões, dos quais R\$ 1.304 milhões já desembolsados”. FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de atividades**. 2020. p. 28.

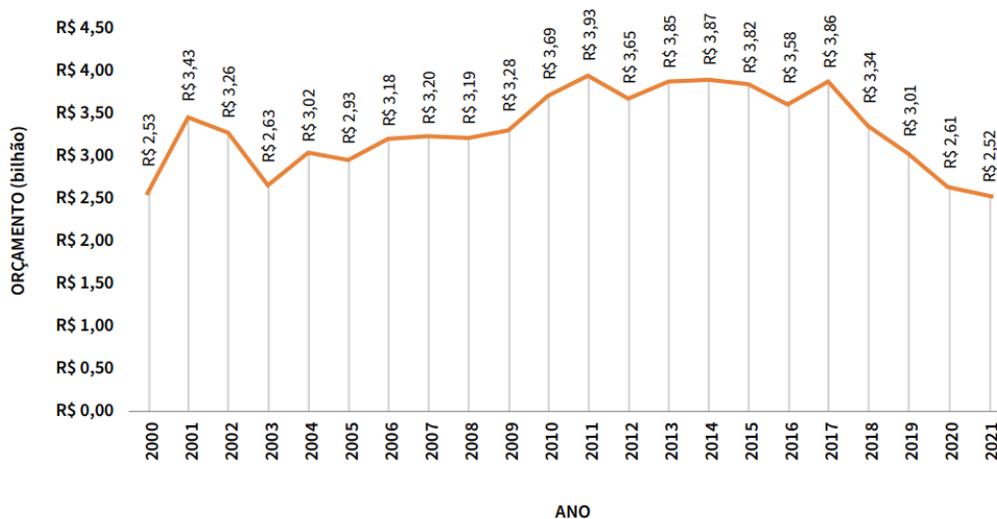
Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/rafa/RAFA_2020_port.pdf

³⁶ SENADO FEDERAL, Comissão de Meio Ambiente. **Relatório de Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**. 2019. Disponível para download em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882> (último acesso: 22.03.2022)

restrições a partir de 2019, especialmente para atividades relacionadas ao combate ao desmatamento na Amazônia. A Controladoria-Geral da União³⁷ constatou “*sensível redução na dotação orçamentária, nos últimos 4 anos (2016 a 2019), para [os programas de Mudanças do Clima, Conservação e Uso da Biodiversidade, e Qualidade Ambiental], passando de pouco mais de R\$ 175 milhões para cerca de apenas R\$ 20 milhões, ou seja, houve redução de quase 90% em termos de dotação*”³⁸.

O OC identificou que os valores liquidados pelo MMA até 31 de dezembro de 2021 foram os mais baixos desde 2000 (considerando a atualização monetária)³⁹. A liquidação do orçamento em 2020 também esteve nos patamares mais baixos da série histórica (conforme ilustra o gráfico abaixo)⁴⁰. O IBAMA, por sua vez, liquidou apenas 41% do orçamento que lhe havia sido autorizado para atividades fiscalizatórias, percentual muito abaixo do que costumava ser liquidado em anos anteriores a 2019⁴¹. Entre 2016 e 2018, por exemplo, a liquidação do orçamento destinado à fiscalização variou de 86% a 92%⁴².

ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE EXECUTADO
(valor liquidado até 31 de dezembro de cada ano)



³⁷ Órgão oficial que integra a estrutura do governo federal.

³⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação:** Secretaria Executiva – Ministério do Meio Ambiente. 2019. p. 12. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2019/relatorio-de-avaliacao-cgu-2019.pdf> (último acesso: 22.03.2022).

³⁹ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro. 2022. p. 13. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/Relato%CC%81rio-OC.pdf> (último acesso: 23.03.2022)

⁴⁰ Idem

⁴¹ Idem

⁴² Idem

A falta de financiamento para a implementação de políticas públicas e a inexecução do orçamento disponível prejudicam o combate ao desmatamento e, por consequência, viola o direito humano a *um meio ambiente limpo, saudável e sustentável*. Diante disso sugere-se que as seguintes recomendações sejam feitas ao Brasil:

Retomar o funcionamento do Fundo Amazônia e de outros mecanismos de financiamento destinados a atividades promoção de atividades de uso sustentável da floresta, fiscalização e proteção de áreas protegidas.

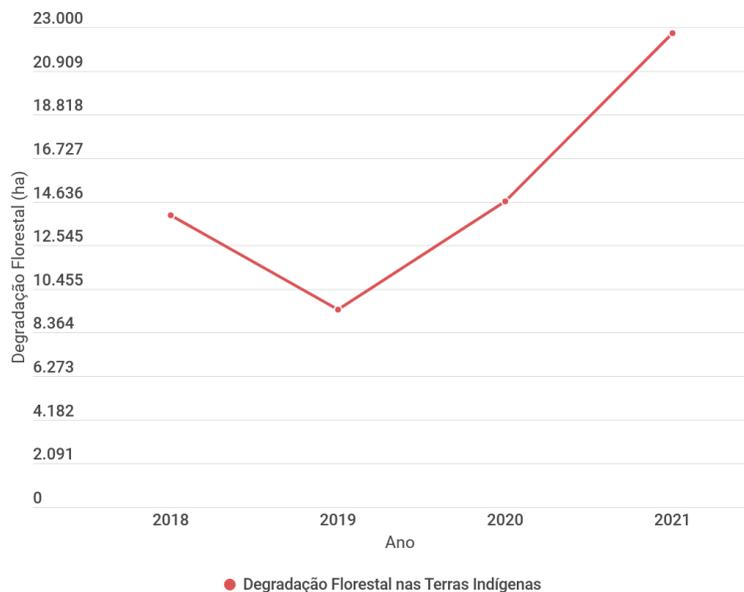
2.3 O desmatamento e a degradação ambiental em Terra Indígenas - TIs na Amazônia

Se o desmatamento na Amazônia como um todo aumentou exageradamente nos últimos 4 anos, dentro dos territórios indígenas ele foi especialmente grave. Segundo relatório do ISA, produzido a partir de dados oficiais⁴³, o desmatamento **dos três últimos anos (2019 a 2021) aumento 138% quando comparado com os três anos anteriores (2016 a 2018)**⁴⁴. **Apenas em 2021 o desmatamento impactou 155 territórios, somando 32.864 hectares** (três vezes maior do que a área de Paris), o que equivalente a **mais de 18 milhões de árvores derrubadas**.

Desde 2019, a degradação florestal por exploração de madeira, garimpo e incêndios aumentou em 140% no interior das Tis, resultado direto do aumento de atividades ilegais perpetradas por grileiros, garimpeiros e madeireiros que passaram a se sentir impunes. O gráfico abaixo, extraído do supracitado relatório, ilustra essa situação:

⁴³ INPE/PRODES. Vide nota 7.

⁴⁴ O relatório foi produzido com o propósito de subsidiar manifestação da APIB em ação judicial (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 709), em curso perante o Supremo Tribunal Federal, que trata do direito à vida, à saúde e aos territórios indígenas, que foram gravemente ameaçados no contexto da pandemia de Covid-19. O relatório está disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/prov0448_0.pdf (último acesso: 22.03.2022).



Somado os dados de desmatamento por corte raso e por degradação florestal, as TIs registraram mais de 55 mil hectares degradados em 2021 (maior do que a área de Andorra). A tabela abaixo apresenta os números das 20 TIs mais impactadas:

| TI | Estado | Desmatamento (ha) |
|------------------------|--------|-------------------|
| TI Apyterewa | PA | 6.771,21 |
| TI Trinchreira/Bacajá | PA | 3.552,79 |
| TI Kayapó | PA | 2.573,96 |
| TI Cachoeira Seca | PA | 2.345,38 |
| TI Mundurucu | PA | 2.212,30 |
| TI Piripkura | MT | 2.151,98 |
| TI Sete de Setembro | RO/MT | 1.478,70 |
| TI Marãiwatsédé | MT | 1.039,89 |
| TI Kayabi | PA/MT | 842,75 |
| TI Karipuna | RO | 669,72 |
| TI Ituna/Itatá | PA | 440,87 |
| TI Roosevelt | RO/MT | 345,15 |
| TI Arara do Rio Branco | MT | 331,88 |
| TI Tenharim Marmelos | AM | 282,39 |
| TI Manoki | MT | 252,65 |
| TI Sai Cinza | PA | 251,45 |
| TI Bacurizinho | MA | 242,65 |
| TI Sarauá | PA | 206,55 |
| TI Sissáima | AM | 202,73 |
| TI Jauary | AM | 201,90 |

Esses números mostram que as TIs se encontram em intenso processo de invasões, que violam os direitos dos povos indígenas, ameaçam a proteção da Amazônia e inviabilizam os esforços globais no enfrentamento da emergência climática.

Além disso, desde 2019, cumprindo uma promessa de campanha feita pelo Presidente Bolsonaro, mas em desacordo com a Constituição Federal, nenhuma nova TI foi demarcada⁴⁵, embora existam mais de 200 áreas cujos processos demarcatórios ainda não foram concluídos⁴⁶. Sendo as TIs uma das mais preservadas áreas do país⁴⁷, a paralisação no processo de demarcação vem deixando enormes partes do território desprotegidas, assim como vem deixando as populações indígenas vulneráveis.

Diante disso propõe-se que, adicionalmente às recomendações anteriormente sugeridas, as seguintes recomendações sejam feitas ao Brasil:

Retomar a implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, destinando recursos para a implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental já elaborados pelas organizações e comunidades indígenas.

Retomar e concluir até 2026 pelo menos 50% dos processos de demarcação de terras indígenas atualmente abertos.

3. Razões do Descumprimento: expectativas de alterações no marco legal que geram impunidade e favorecem mais desmatamento

A percepção da impunidade pela sociedade foi um fator de extrema relevância para o descontrole do desmatamento. Essa percepção advém não apenas da queda na aplicação de sanções administrativas e operações policiais, como também da promessa feita por diversas autoridades públicas, lideradas pelo presidente da República, de que ações atualmente ilegais serão toleradas e legalizadas. Segundo o Tribunal de Contas da União “*algumas mensagens que têm sido proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República, mas também pelo Ministro do Meio Ambiente, têm prejudicado o exercício da fiscalização do Ibama e potencialmente incentivado o desmatamento na região*”⁴⁸.

⁴⁵ Conforme informações compiladas pelo Instituto Socioambiental, disponíveis em: <https://widgets.socioambiental.org/pt-br/placares> (último acesso: 22.03.2022).

⁴⁶ Conforme informações consolidadas pelo Instituto Socioambiental e pela Fundação Nacional do Índio, órgão oficial integrante do governo brasileiro. Informações disponíveis, respectivamente em: https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje e <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas> (último acesso: 22.03.2022).

⁴⁷ Conforme levantamento produzido pelo projeto MapBiomias, a partir de base de dados oficiais. Disponível em: <https://ipam.org.br/imagens-de-satelite-comprovam-que-terras-indigenas-sao-as-areas-mais-preservadas-do-brasil-nas-ultimas-decadas/> (último acesso: 22.03.2022).

⁴⁸ TIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TC 038.045/2019-2. p.20 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes-administrativas.htm> (último acesso: 29.03.2022)

Há no Congresso Nacional um conjunto de projetos de lei apoiados pelo atual Governo Federal⁴⁹ que, se aprovados, resultarão no absoluto descontrole do desmatamento; afinal, alteraram regras que atualmente protegem as florestas situadas tanto em terras públicas como privadas. São eles:

- Projeto de Lei – PL 510/2021, do Senado Federal, conhecido como o “PL da grilagem”. Permite que florestas públicas sejam legalmente apropriadas por invasores, para desenvolvimento de atividades agrícolas. Florestas públicas ocupam uma superfície de 57,5 milhões de hectares – área maior do que o território da Espanha. Áreas de florestas públicas concentram mais da metade (51%) do desmatamento ocorrido entre 2019 e 2021⁵⁰. Isso acontece porque há a expectativa de que invasões criminosas sejam perdoadas e legalizadas por uma nova legislação, como o PL 510/2021. Segundo a atual Lei de Florestas Públicas⁵¹, essas áreas deveriam ser destinadas ou às comunidades indígenas e tradicionais que nelas vivem ou, nas áreas sem ocupação, à exploração madeireira sustentável – atividades compatíveis com a manutenção da floresta. O PL 510/21 inverte essa prioridade, favorecendo ocupações para uso agropecuário – atividades incompatíveis com a manutenção florestal.
- PLS 2.159/2021⁵², que estabelece novo regime jurídico para o licenciamento ambiental, fragilizando a avaliação de impacto ambiental de grandes obras e as medidas de controle que podem ser exigidas pelo poder público. Acaso as regras desse PL estivessem em vigor, a implantação de apenas uma rodovia (a BR-319) levaria a taxa de desmatamento no estado do Amazonas a atingir 9,4 mil km² por ano em 2050, taxa similar à verificada no ano de 2019 para toda a Amazônia Legal⁵³.
- PL 191/2020, que permite a instalação de garimpo, mineração industrial, exploração hidrelétrica, de petróleo e agropecuária dentro de terras indígenas, sem necessidade de consentimento dos povos afetados. Como, atualmente, essas atividades não são permitidas

⁴⁹ Portaria nº 667/2022, que estabelece a Agenda Legislativa Prioritária do Governo Federal para o ano de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-667-de-9-de-fevereiro-de-2022-379226707> (último acesso: 23.03.2022)

⁵⁰ ALENCAR, Ane. **Amazônia em chamadas: o novo e alarmante patamar do desmatamento na Amazônia**. INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. 2022. Disponível em: <https://ipam.org.br/desmatamento-na-amazonia-cresceu-566-sob-governo-bolsonaro/> (último acesso: 23.03.2022)

⁵¹ Lei Federal 11284/06

⁵² Numeração no Senado do texto aprovado pela Câmara para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL 3.179/2004)

⁵³ SOARES Filho, Britaldo Silveira, et al. **Technical Note: Analysis of Impact of the General Environmental Licensing Law On Amazon Deforestation and Climate Change**. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL e UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. 2021. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica_licenciamento_ambiental_isa-ufmg_pl_3729-2004_-_versao_final_-_pdf.eng_.pdf

em TIs, e como esses espaços territoriais têm 98% de suas florestas preservadas, fica evidente o potencial de destruição do projeto.

Para que esse cenário não se transforme em realidade, sugere-se sejam feitas as seguintes recomendações ao Brasil:

Abster-se de promover alterações legislativas que:

- *facilitem ou incentivem o desmatamento, sobretudo na Amazônia e Cerrado;*
- *permitam a apropriação particular de terras públicas invadidas após a data limite existente na atual legislação;*
- *dispensem ou enfraqueçam a avaliação de impacto ambiental de grandes obras de infraestrutura;*
- *permitam, sem consentimento, a instalação de mineração, hidrelétricas ou agricultura extensiva em territórios indígenas; ou que*
- *permitam diminuir os limites de territórios indígenas já demarcados.*

Abster-se de reduzir os limites de unidades de conservação e de terras indígenas.