

CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL: DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Eliana Maria de Souza Franco Teixeira*, Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski**

RECEBIDO EM:	17.3.2023
APROVADO EM:	12.7.2023

IL CONSORZIO AMAZZONIA LEGALE: PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

- **ASTRATTO:** Uno degli obiettivi del Consorzio interstatale per lo sviluppo sostenibile dell'Amazzonia legale, di seguito denominato Consorzio Amazzonia Legale (CAL), è quello di mantenere la sostenibilità della foresta amazzonica. Il consorzio è stato istituito con l'emendamento costituzionale (CA) 19/98 e ha lavorato per prevenire la deforestazione e monetizzare la foresta. Questa ricerca cerca di rispondere al seguente problema: "In che modo il CAL, creato nel 2017, si propone di fornire strumenti per la protezione ambientale del bioma amazzonico?". L'obiettivo dell'indagine è verificare come il consorzio abbia agito per mantenere la foresta, senza negare lo sviluppo economico e sociale della regione. La ricerca adotta il metodo ipotetico-deduttivo un approccio qualitativo, basato sull'interpretazione di documenti e discorsi politici, e analizza la letteratura relativa alla deforestazione nella regione. L'ipotesi di ricerca, secondo cui il consorzio è già passato all'azione effettiva, viene confermata, in quanto i risultati mostrano che sono state realizzate diverse azioni, come il Piano di Recupero Verde; gli impegni di investimento di circa 55 milioni di reais da parte dei Paesi europei alla COP 27, come pagamento di crediti di carbonio per lo Stato del Pará, attraverso il Programma regionale per il rafforzamento della bioeconomia e delle filiere produttive a basse emissioni di carbonio e il Programma regionale per la prevenzione e il controllo della deforestazione in Amazzonia.
- **PAROLE CHIAVE:** Consorzio; Amazzonia Legale; protezione ambientale.

* Graduada e mestra em Direito pela Universidade da Amazônia (Unama) e doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (Ufpa). Professora do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Desenvolvimento na Amazônia e do Programa Acadêmico de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Ufpa, e professora da graduação em Direito. Desenvolve pesquisas em direito educacional, direito constitucional (federalismo), gestão pública e desenvolvimento social, considerando o lócus da Amazônia Legal. Escreve sobre direitos sociais e pesquisa sobre teorias de justiça, federalismo, políticas públicas e desenvolvimento social e econômico. Vice-diretora da Faculdade de Direito da Ufpa. Coordenadora do grupo de pesquisa "Liberalismo igualitário, políticas públicas e federalismo", vinculado ao CNPq. E-mail: eliana.f.t@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7979-2404>

** Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (Ufpa) e mestra e doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Ex-diretora do Departamento Administrativo e Financeiro e do Departamento de Ensino e Pesquisa da Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Integrante do grupo de pesquisa "Consórcio Amazônia Legal: da atuação dos Estados do Pará e do Amapá" da Ufpa. Professora da Faculdade de Direito da Ufpa. E-mail: patricia.cichovski@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1499-5905>

• ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
• PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOVSKI

- **RESUMO:** O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, denominado doravante Consórcio Amazônia Legal (CAL), apresenta como uma de suas finalidades manter a sustentabilidade da floresta amazônica. O consórcio foi previsto pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/98 e tem atuado para evitar o desmatamento e monetizar a floresta. Esta pesquisa busca responder ao seguinte problema: “De que maneira o CAL, criado em 2017, propõe-se a fornecer instrumentos para proteção ambiental do bioma amazônico?”. O objetivo desta investigação é verificar como o consórcio tem atuado para manter a *floresta em pé*, sem negar o desenvolvimento econômico e social da região. Em termos metodológicos, a pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, considerando uma abordagem qualitativa, a partir da interpretação de documentos e discursos políticos, e uma bibliográfica, na busca de referenciais que abordem o desmatamento da região em aspectos reflexivos. A hipótese da pesquisa na qual se afirma que o consórcio já passou da agenda para efetividade de ações se confirmou, pois seus resultados demonstram a realização de várias ações, como o Plano de Recuperação Verde; os compromissos de investimentos na ordem de R\$ 55 milhões de países europeus na COP 27, como pagamento de crédito de carbono para o estado do Pará, compromissos trazidos pelo presidente do consórcio; e a apresentação, de forma exemplificativa, do Programa Regional de Fortalecimento da Bioeconomia e Cadeias Produtivas de Baixo Carbono e do Programa Regional de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Consórcio; Amazônia Legal; proteção ambiental.

LEGAL AMAZON CONSORTIUM: ENVIRONMENTAL PROTECTION

- **ABSTRACT:** The Interstate Consortium for the Sustainable Development of the Legal Amazon, hereinafter called the Legal Amazon Consortium, presents as one of its purposes to maintain the sustainability of the Amazon forest. The consortium was foreseen by the Amendment to the 1988 Constitution (EC nº 19/98) and has acted to prevent deforestation and monetize the forest. This research seeks to answer the following problem: “How does the Legal Amazon Consortium, created in 2017, propose to provide instruments for environmental protection of the



Amazon biome?”. The objective of this investigation is to verify how the consortium has acted to maintain the *forest standing*, without denying the economic and social development of the region. In methodological terms, the research adopts the hypothetical deductive method, considering a qualitative approach, based on the interpretation of documents and political speeches, and bibliography, in the search for references that approach deforestation in the region in reflective aspects. The hypothesis of the research in which it is stated that the consortium has already passed from the agenda to the effectiveness of actions was confirmed, as its results demonstrate the realization of several actions, such as the Green Recovery Plan; the commitments of investments in the order of 55 million reais of European countries in COP27, as carbon credit payment for the State of Pará, commitments brought by the president of the consortium; and the presentation, for instance, of the Regional Program for the Strengthening of Bio-economy and Low Carbon Productive Chains and the Regional Program for the Prevention and Control of Deforestation in the Amazon.

■ **KEYWORDS:** Consortium; Legal Amazon; environmental protection.

1. Introdução

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, doravante denominado Consórcio Amazônia Legal (CAL), tem tido elevado destaque no cenário internacional por buscar o desenvolvimento econômico e social da região amazônica, uma das suas finalidades, e pela monetização da maior floresta tropical do mundo.

A Amazônia é palco de atenção do século passado desde o governo dos militares. A questão ambiental ganhou visibilidade por causa da influência da Convenção de Estocolmo, em 1972, na Constituição de 1988, esta considerada o pacto da democratização do Brasil, escrita de forma detalhada pela desconfiança da volta do regime de exceção, que era tão recente.

A recuperação histórica dos níveis de desmatamento da floresta amazônica alcança, segundo Castelo *et al.* (2018), picos em 2000 e, quatro anos mais tarde, entra em queda pela adoção de um agressivo enfrentamento do desmatamento da floresta, por meio de políticas contra o indicado desmatamento. A subida do desmatamento retorna

• ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
• PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOVSKI

em 2014, 2016, 2018, 2019, 2020 e 2021 (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2022)

Como o desmatamento tem múltiplas motivações, não é possível abranger todas, mas, de acordo com Castro e Castro (2022), o preço das *commodities* de carne, grãos e minerais, e as políticas ambientais devem ser observados quando ocorre o aumento do desmatamento.

Assim, esta pesquisa pretende responder ao seguinte problema:

- De que maneira o CAL, criado em 2017, propõe-se a fornecer instrumentos para proteção ambiental do bioma amazônico?

O objetivo desta investigação é verificar como o CAL tem atuado para manter a *floresta em pé*, sem negar o desenvolvimento econômico e social da região.

O método de pesquisa utilizado é o hipotético-dedutivo, tendo Popper (1972) como referência, no qual a investigação científica adota a testagem da hipótese construída. Quanto à forma de abordagem, a pesquisa é qualitativo-documental, considerando como autora de referência Godoy (1995), assim como utiliza a análise de discurso a partir dos estudos de Rocha e Deusdará (2005), em que o discurso e o extradiscurso são examinados a partir da interação da linguagem e da construção de saberes.

A hipótese da pesquisa é que o CAL já passou pela fase de agendamento político para os encaminhamentos de ação efetiva no campo da proteção ambiental, especialmente incrementada na 27^a Conferência das Partes (COP27).

A pesquisa é qualitativa quanto à interpretação de documentos e discursos políticos, e bibliográfica, na busca de referenciais que delineiem o desmatamento na região amazônica e de dados do desmatamento divulgados pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). A pesquisa prima pelo debate e pela reflexão científica sem, contudo, pretender realizar uma revisão bibliográfica. As publicações de referência para o item consideram pesquisas científicas produzidas pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará, tendo como marco teórico Castro e Castro (2022), considerando o descritor “desmatamento”, ano 2022, e outras bibliográficas que tratam de paradiplomacia, política ambiental e sustentabilidade, evidenciando como referências: Branco (2007) e Capelari *et al.* (2020).

Neste artigo, abordam-se os seguintes aspectos: 1. apresentação do CAL, em que se indicam a criação, os objetivos e a consonância constitucional no relacionamento atrelado ao Pacto Federativo; 2. desmatamento da floresta amazônica no período de 2017 a 2021, em virtude do retorno do aumento do desmatamento da floresta e da adoção de políticas pouco sustentáveis que criaram embaraços internacionais combatidos por alguns membros do Itamaraty; e 3. políticas ambientais criadas pelo CAL para manter a maior floresta tropical, no âmbito da Amazônia Legal, *monetizada e em pé*.¹

2. Consórcio Amazônia Legal: um instrumento do federalismo de cooperação

A análise da atuação do CAL para a monetização e preservação da floresta requer a compreensão de elementos históricos e de algumas características específicas do federalismo brasileiro que repercutem mais diretamente nas competências dos entes federativos, além da relação entre o federalismo e a proteção do meio ambiente, indissociavelmente atrelados ao sistema da Constituição da República de 1988.

Imperativos históricos impuseram a reforma administrativa, disciplinada pela Emenda Constitucional nº 19/98, no bojo da qual foram previstos os consórcios públicos como novas entidades integrantes da organização administrativa brasileira, o que permitiu diversos arranjos federativos e tem impulsionado a interestadualidade, da qual o CAL é expressão política, jurídica, social e econômica.

2.1 Consórcios públicos, cooperação federativa e preservação ambiental

O Brasil adota formalmente o princípio federativo desde a consagração do constitucionalismo republicano, em 1891, mas sua trajetória histórica apresenta dificuldades de efetivação e discontinuidades no grau de descentralização e das autonomias regionais e locais, em razão, sobretudo, da alternância de períodos democráticos e autoritários.

1 Monetização e floresta em pé são expressões que vêm sendo utilizadas por representantes do CAL a fim de demonstrar que, se o mundo ocidental anseia pela manutenção da floresta, isso deve ter um valor de manutenção e não representar apenas um desejo; é o lançamento da floresta como uma nova perspectiva de *commodity*. A ideia é existir um valor a ser pago pela manutenção da floresta (Nunes, 2022).

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOVSKI

A Constituição de 1988, nesse percurso histórico, representou, quanto à divisão territorial de poder, a promessa democrática com a consagração de um federalismo *sui generis*, caracterizado pela autonomia política municipal, além de ampla autonomia dos Estados-membros. Ao lado do federalismo, estabeleceram-se a proteção do meio ambiente como direito humano fundamental, disciplinado em capítulo específico, no artigo 225, e diversos dispositivos constitucionais conexos à preservação ambiental. A previsão do princípio federativo associado à proteção do meio ambiente não apenas é imperativo do constitucionalismo ambientalista em um Estado de dimensões continentais como o brasileiro, mas também coloca questões de grande complexidade sobre as atribuições constitucionais dos entes federativos em matéria ambiental, a sua atuação coordenada e concertada para a promoção do desenvolvimento sustentável, e as possibilidades e os limites de atuação das três esferas governamentais de modo isolado, consorciado e, por vezes, contraposto.

O compartilhamento de poder inerente ao federalismo ganha importância superlativa na preservação ambiental, em razão das imposições constitucionais sobre a obrigatoriedade da intervenção estatal conjunta - federal, estadual e municipal - e da ideia de manter unidade com respeito à diversidade (García-Pelayo, 1993). A Constituição, em seu artigo 225, § 4º, proclama a Amazônia como uma das áreas de relevante interesse ecológico nacional, previsão que impõe à União disciplina normativa e implementação de políticas públicas nacionais e internacionais de preservação. Porém, as autonomias e as demandas regionais permitem e exigem dos entes federativos estaduais e municipais dessa região a adoção concomitante de programas de desenvolvimento sustentável.

O federalismo, como princípio de organização política, implica a síntese dialética de espaços de autonomia e de interdependência, necessitando de instrumentos políticos e jurídicos de coordenação e cooperação.

Para Gadelha (2017), o Pacto Federativo pode ser caracterizado em cinco modelos, dentre os quais, para o presente estudo, serão destacados três, em razão do protagonismo dos entes federados, a saber: dual, cooperativo e competitivo. No modelo dual, há dois governos (central e subnacional) com atribuições rigidamente distribuídas, sem abertura para cooperações. Já no modelo cooperativo, a característica está na distribuição comum e concorrente de competências, o que demonstra uma união para o alcance de objetivos comuns, porém, neste modelo, há uma dependência financeira das unidades subnacionais que necessitam de repasses de recursos do governo central

para desenvolver políticas públicas mais abrangentes. No modelo competitivo, há um esvaziamento do governo central, no qual as unidades subnacionais ocupam o espaço de protagonismo.²

No campo dos arranjos federativos, a Constituição não trouxe, em seu texto originário, a previsão dos consórcios públicos, estabelecendo a cooperação de forma ampla no parágrafo único do artigo 23, posteriormente disciplinada pela Lei Complementar nº 140/2011. Todavia, tal cooperação está sob regência normativa da União, o que é expressão do federalismo cooperativo com protagonismo federal.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe a previsão dos consórcios, disciplinados pela Lei Federal nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007, com fundamento nos quais foi constituído o CAL.

Apesar da previsão originária de instrumentos do federalismo cooperativo, do artigo 43 sobre a intervenção administrativa da União nas regiões e do artigo 23 sobre as competências comuns, é necessário aprimorar os mecanismos de cooperação e a coordenação horizontal no sistema federativo brasileiro, possibilidade aberta a partir da previsão constitucional e legal dos consórcios públicos.

Como observaram Fernando Abrucio e Hironobu Sano (2011) sobre a trajetória da federação brasileira e a agenda da interestadualidade, a redemocratização aumentou o protagonismo dos governos subnacionais, e a dimensão horizontal da coordenação/cooperação tornou-se mais relevante.

A disciplina normativa dos consórcios públicos, inequivocamente, tem grande importância à coordenação e à cooperação federativa nas perspectivas vertical e horizontal, mas especialmente nesta última tem papel decisivo para impulsionar os associativismos interestadual e intermunicipal.

Os consórcios públicos foram inseridos pela Emenda Constitucional de 1998, que operou a reforma administrativa. O artigo 241 da Constituição passou a ter a seguinte redação:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão

2 Sobre os modelos de federalismo, recomenda-se a leitura da obra de Márcia Miranda Soares e José Ângelo Machado (2018), intitulada *Federalismo e políticas públicas*, pois, além de abordar de forma explicativa os modelos de federalismo e suas responsabilidades, indica a relação entre o federalismo e as políticas públicas que influenciam de forma direta o desenvolvimento das unidades subnacionais.

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOVSKI

associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Com base na nova redação constitucional, foi editada a Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, a qual estabeleceu as diversas diretrizes e especificações jurídicas dos consórcios e trouxe a possibilidade de utilização dessas novas pessoas interfederativas como elementos para a gestão associada de serviços e consolidação de políticas públicas coordenadas. A nova legislação, observa Negrini (2009, p. 73), tendo como princípio informador a cooperação interfederativa, regulou sistematicamente a contratação de consórcios, suas formalidades e seus limites.

Com fundamento na Lei nº 11.107/2005, Negrini (2009, p. 94) define consórcios públicos como “associações interfederativas encarregadas da gestão associada de serviços públicos, dotadas de personalidade jurídica e criadas por lei de cada um dos entes consorciados”. Nos termos do artigo 6º da Lei nº 11.107/2005, os consórcios podem assumir a forma de entidades com personalidade jurídica de direito público ou privado, e o consórcio com personalidade jurídica de direito público integrará a administração indireta de todos os entes consorciados (artigo 6º, § 1º). Os consórcios constituem, assim, nova pessoa da organização administrativa brasileira, denominada associação pública e impregnada da ideia de cooperação federativa.

Três aspectos sobre os consórcios têm, ainda, especial importância à análise da atuação do CAL na implementação de políticas de preservação ambiental: 1. a promoção da interestadualidade, imprescindível ao desenvolvimento sustentável regional; 2. a expressão da lealdade federativa; e 3. o atendimento ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 17, preconizado pela Organização das Nações Unidas.

A previsão normativa dos consórcios públicos permite a associação de Estados-membros, como ocorre no CAL, em um cooperativismo interestadual e regional em consonância com a territorialidade da Amazônia Legal. Nesse aspecto, a atuação consorciada alcança a complexidade do federalismo ambiental brasileiro. Isso ocorre porque a repartição de competências permite a fixação de parâmetros para a observância do princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal em matéria de preservação ambiental inscrito no artigo 225, *caput*: “todos têm direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado [...] impondo-se ao Poder Público [...] o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Todavia, o direito ambiental oferece peculiaridades que podem se tornar incompatíveis com os esquemas clássicos

de repartição de competências privativas e exclusivas, as quais têm origem no federalismo dual.

O meio ambiente, como conjunto de relações naturais, artificiais e culturais que regem a vida em todas as suas formas, é integrado por elementos que mantêm relações entre si, formando rede de interferências recíprocas, o que demanda atuação protetiva coordenada. A lógica ambiental é movida pelo princípio da conexão dos bens e processos ambientais, sendo refratárias as construções humanas como fronteiras geográficas, esquemas jurídicos tradicionais e ações isoladas, estanques, de preservação. A amplitude da noção de meio ambiente se combina, portanto, no direito brasileiro com a noção de federalismo cooperativo.

Por sua vez, a ideia de cooperação integra o princípio implícito da lealdade federativa, que traz a concepção de integração dos entes federativos pela busca de harmonização ética e procedimental dos interesses da diversidade em prol do bem da unidade. O princípio da lealdade implica aos entes federativos os compromissos de ajuda, apoio, informação e consulta, e os compromissos de coordenação e de colaboração (Horbach, 2020).

A cooperação interestadual para a preservação ambiental, no caso do CAL, atende ainda ao preconizado pelo ODS nº 17 da Agenda da Organização das Nações Unidas. Os ODS compõem uma agenda mundial, adotada pela Organização das Nações Unidas, a fim de que seja construído um mundo mais justo e sustentável até 2030. O ODS nº 17 tem como finalidade fortalecer os meios para implementar e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, estabelecendo-se metas para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, o ODS nº 17 reforça a necessidade de melhorar o acesso à ciência, tecnologia e inovação, bem como aborda questões sistêmicas que indicam que as políticas adotadas pelos países devem guardar coerência, pois buscam o desenvolvimento sustentável.

2.2 O Consórcio Amazônia Legal: disciplina jurídica e finalidades

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, constituído em 2017 por nove estados amazônicos, é uma pessoa jurídica interfederativa de natureza autárquica, criada para desenvolver a região a partir de ações nacionais e internacionais, a fim de buscar recursos para promover o desenvolvimento sustentável

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOWSKI

da região. O escritório central do consórcio funciona em Brasília, e a presidência é exercida de forma rotativa entre os governadores das subunidades nacionais.

A missão do CAL é acelerar o desenvolvimento sustentável da região, a partir de atuação cooperativa das subunidades nacionais consorciadas que pretendem ser referência global no protagonismo do desenvolvimento da indicada região (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2022). Para tanto, estabeleceram-se uma agenda comum e projetos prioritários dos estados consorciados, com destaque para o Plano de Recuperação Verde (PRV).

Para compreender o consórcio e suas atividades alinhadas às necessidades ambientais da região, em termos de desenvolvimento sustentável, são analisados três documentos em duas etapas. Da primeira etapa que trata ainda de agendamento, podem-se ressaltar o Protocolo de Intenções e o planejamento estratégico de 2019-2030. Da segunda etapa, cujo objeto já é a efetividade do agendamento, ressalta-se o PRV (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, 2021).

O Protocolo de Intenções indica as seguintes finalidades do consórcio que condizem com a busca pelo desenvolvimento sustentável e pela monetização e preservação da dignidade da população amazônica: 1. o desenvolvimento econômico e social da Amazônia Legal de maneira harmônica e sustentável; 2. o fortalecimento regional da Amazônia Legal e do seu papel político e econômico nos contextos nacional e internacional; 3. o fortalecimento de políticas de produção rural; 4. o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e logística com vistas às inserções regional e internacional; e 5. a atuação na captação de investimento e ampliação das fontes de recursos voltadas ao fomento e desenvolvimento da Amazônia e à conservação da biodiversidade, das florestas e do clima (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, 2021).

Essas cinco finalidades, das 14 inscritas no Protocolo de Intenções, estão relacionadas ao desenvolvimento sustentável, à monetização da floresta e à melhoria das condições de vida da população amazônica.

O planejamento estratégico de 2019-2030 apresenta desafios e oportunidades de desenvolvimento da região amazônica, sendo partes do objeto desta pesquisa, naquilo em que for coerente com a preservação ambiental, a monetização da floresta e a melhoria nas condições de vida da população amazônica. Existem desafios que precisam ser superados, como a falta de atratividade de investimentos privados; a ausência de logística para verticalização da cadeia produtiva; o baixo desenvolvimento humano; e não formação de técnica para o desenvolvimento de determinadas atividades laborais.



Para superar os indicados desafios, preveem-se no planejamento estratégico a tendência mundial pela inovação para criação de novos ecossistemas de negócios, a integração da pesquisa e a inovação voltada às demandas de mercado (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, 2021).

O PRV estabeleceu quatro eixos de atuação: 1. freio ao desmatamento ilegal; 2. desenvolvimento produtivo sustentável; 3. tecnologia verde e capacitação; e 4. infraestrutura verde. Como reverberação desse plano, destacam-se algumas ações que compreendem o desenvolvimento sustentável, a busca pela monetização da floresta em pé e a melhoria de vida da população amazônica: 1. criação de bancos, sementes e mudas (Pará); 2. revitalização de bacias hidrográficas (Tocantins); 3. fortalecimento de empreendimentos rurais com potencial de realização (Acre); e 4. desenvolvimento de turismo verdade na Amazônia (diretrizes para todos os membros do consórcio). As ações evidenciadas já fazem parte das individualizações de ações que devem ser praticadas pelos Estados-membros do consórcio como reverberação dos eixos e das diretrizes de desenvolvimento aos estados.

As ações praticadas pelo CAL vêm ocorrendo com o intuito de gerir o ambiente de forma sustentável pela busca de monetização da floresta em pé e da melhoria da vida dos amazônicos (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, 2021).

A importância internacional da Amazônia vem sendo projetada inclusive com manifesta inclusão da existência e atuação do consórcio previsto pelo relatório anual da Organização das Nações Unidas (2022), que estabelece que esta manteve intercâmbio técnico com o CAL para apoiar a implementação do PRV, por meio de mecanismo que prevê mobilização de recursos internos e externos para manter a floresta em pé, bem como a geração de emprego e renda para as populações vulneráveis.

3. Desmatamento da floresta amazônica no período de 2017 a 2021

A escolha do período da pesquisa das condições ambientais da floresta amazônica de 2017 a 2021 está em consonância com o ano em que o CAL foi criado: 2017. Os dados foram coletados nos portais do Imazon e do Inpe. As publicações de referência para o item consideram pesquisas científicas realizadas pelo Naea da Universidade Federal do Pará, em que se utilizou o descritor “desmatamento”, em 2022.

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOWSKI

Para esta pesquisa, as condições ambientais compreendem o desmatamento e a degradação ambiental que impactam o solo e causam poluição no ambiente da Amazônia Legal. Segundo o Inpe, o desmatamento pode ser compreendido como a remoção das florestas, o que pode ocorrer por queimadas e corte de árvores. As razões para o desmatamento decorrem da exploração da madeira ilegal, da agricultura, de desastres naturais, urbanização e mineração (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2022b).

Para o Imazon, desmatamento significa a remoção completa da vegetação florestal, enquanto a degradação é a extração de árvores, havendo comprometimento parcial da terra (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2013b).

A análise das condições ambientais para fins da pesquisa observa o desmatamento e a degradação ambiental que podem ser ocasionados a partir da criação bovina de corte, da plantação de grãos e da mineração, bem como por políticas ambientais governamentais. Assim, a análise das condições ambientais considera o cruzamento das duas perspectivas: 1. *commodities* de carne, grãos e mineração; e 2. políticas ambientais governamentais que podem ter contribuído para o aumento do desmatamento e da degradação ambiental.

3.1 *Commodities* de carne, grãos e mineração

A Medida Provisória (MP) nº 749/2016, transformada na Lei nº 13.465/2017, que tem como objetivo a regularização fundiária em urbana, entre outros, foi duramente criticada por parlamentares que viram o texto como facilitador da vida dos grileiros em todo o país. Destaca-se que a MP foi aprovada no Plenário do Senado por 47 votos favoráveis e 12 contrários, ou seja, houve apoio parlamentar maciço a essa lei (“Sancionadas regras para regularização fundiária rural e urbana”, 2017).

Esse dispositivo ficou conhecido como MP da grilagem. Segundo Castelo *et al.* (2018), a MP permitiu a certificação massiva de áreas públicas ilegais de até 2.500 hectares, agravou o conflito na Amazônia, sendo a ocupação de terras públicas na Amazônia a principal causa de desmatamento na região, bem como houve o aumento da violência. Portanto, tal MP favoreceu a degradação ambiental, ainda propiciou a venda das terras por preços abaixo do mercado e flexibilizou prazos para legalização das terras ocupadas.

Em 2017, foi emitido o Decreto nº 9147/2017 que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Associados (Renca), o qual retomava a exploração mineral de ouro e outros

metais preciosos entre Pará e Amapá, em um espaço equivalente à Dinamarca (Rossi, 2017; “Decreto que revoga a extinção da Renca é publicado no *Diário Oficial*”, 2017).

A pressão de ambientalistas sobre a extinção da Renca reverberou em revogação do decreto, o qual havia extinguido a reserva em questão. Tentativa frustrada, mas com argumentos manifestos de interesse da pasta de Minas e Energia em retomar a discussão na época (“Decreto que revoga a extinção da Renca é publicado no *Diário Oficial*”, 2017).

Em 2018, foram destinados R\$ 103 bilhões para o financiamento da safra agrícola de 2018/2019, sendo R\$ 11,5 bilhões para empresas da cadeia do agronegócio e R\$ 91,5 bilhões em crédito rural aos produtores e às cooperativas (“Temer: agricultura e agronegócio são sustentáculos de qualquer governo”, 2018).

No período de 2019 a 2022, o governo federal realizou uma mudança de perspectiva da política ambiental, afrouxando a fiscalização e negando dados científicos apresentados por satélite, embora houvesse a constatação de aumento de invasões em terras indígenas.

Segundo Araújo e Campos (2021), um relatório de maio de 2021, da Comissão da Pastoral da Terra, revelou que houve crescimento das invasões de terras indígenas de 2018 para 2019.

TABELA 1 • RELATÓRIO DA COMISSÃO PASTORAL DA TERRA DE INVASÕES DE TERRAS INDÍGENAS

Ano	Famílias afetadas por invasões	Percentual de aumento
2018	14.757	
2019	26.621	≈ 80,395%
2020	58.327	≈119,101%*

* PERCENTUAL DE AUMENTO EM RELAÇÃO A 2019.

FONTE: ELABORADA PELAS AUTORAS A PARTIR DE DADOS DE ARAÚJO E CAMPOS (2021, P. 142).

Isso demonstra que as pessoas que fazem esse tipo de invasão se sentiram confortáveis para ampliar sua atuação para prática de invasão em terras indígenas.

O discurso do governo federal, especialmente o internacional, sugere que os países desenvolvidos devastaram suas florestas, causando prejuízos ao próprio meio ambiente, e o Brasil teria que ter o direito de fazer isso também, mantendo a sua soberania.

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOVSKI

De acordo com a revista *Exame*, o então ministro da Economia Paulo Guedes disse aos norte-americanos:

Entendemos a preocupação de vocês (norte-americanos), porque vocês desmataram suas florestas. Vocês querem nos poupar de desmatar a floresta, como vocês desmataram as suas. Sabemos que vocês tiveram guerras civis, também tiveram escravidão e só pedimos para vocês que sejam amáveis como somos amáveis. Vocês mataram seus índios, não miscigenaram (“Vocês desmataram suas florestas”, 2020).

É fato, conforme Miranda (2006), que os países promoveram a devastação de seu meio ambiente, mas em outro contexto e momento histórico, quando não havia conhecimento de que esse direito e dever difusos, ao serem agredidos, poderiam destruir ou piorar consideravelmente a vida de todos. A solução não pode ser a mais fácil, tem de ser a mais apropriada, de modo a monetizar a Amazônia e se criar políticas ambientais sustentáveis. Alternativas antigas não podem estar na mesa para debate, pois seria como entrar na máquina do tempo e retornar para as grandes navegações ou para a primeira Revolução Industrial.

O recorte temporal do subitem já demonstra que está se verificando a conduta das políticas públicas dos governos federal e estaduais, especificamente sobre as condutas ambientais: no caso do governo federal do período de 2017-2021, considerando as políticas ambientais, e no caso dos governos estaduais, pela conduta adotada pelo CAL, que será objeto mais consistente do item seguinte.

Pensar em mudanças nas políticas ambientais demanda propostas que podem surgir da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que, para Capelari *et al.* (2020), significa uma estrutura que pode fornecer uma abordagem alternativa às análises tradicionais de políticas públicas, deslocando o olhar do processo linear para observar as suas causas e os seus efeitos. Esse olhar diferenciado leva a quatro caminhos conceituais para mudar as políticas públicas ambientais: 1. fontes externas – derivadas de eventos externos, a exemplo de crises, desastres ou mudanças nas condições socioeconômicas; 2. fontes internas – conflitos entre coalizões, escândalos políticos, fracasso de ideias e o repensar de crenças de atores a partir de novas visões sobre problema, causas e implicações; 3. acordos negociados por instituições colaborativas; e 4. resultado da experiência da aprendizagem com políticas públicas, conduzindo para a revisão de pensamentos e crenças individuais ou coletivos acerca das políticas públicas.

No subsistema da política ambiental, de acordo com Capelari *et al.* (2020), há quatro categorias que se contrapõem: desenvolvimentistas tradicionais, tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos. Nas eleições de 2018, venceu a coalização de desenvolvimentistas tradicionais, que é um dos principais integrantes do movimento neoconservador e neoliberal, o qual reúne representações de parte do agronegócio, que compartilham crenças como antiesquerdismo e redução da atuação estatal nas políticas públicas sociais, e pressionam para uma redução da regulamentação ambiental no âmbito federal.

As relações das quatro categorias, acrescidas de autoridades que compõem o governo federal, revelam choques internos e externos. Os choques internos podem ser constatados com base em dois fatores: 1. o negacionismo da ciência a partir do questionamento dos dados apresentados pelo Inpe, que confirmaram o crescimento do desmatamento da floresta amazônica e a consequente demissão de seu chefe, conforme Barrucho (2019); e 2. o aumento de recursos para os desenvolvimentistas, mas sem credibilidade e recebendo ataques técnicos pelos efeitos negativos sobre as vendas de produtos brasileiros (preços das *commodities*, aquém do que deveria ser). Os choques externos foram dois: 1. As mudanças de orientação ideológica do Poder Executivo federal, caracterizadas pelo compromisso com os ganhos econômicos, sem considerar os impactos ambientais; e 2. os desastres ambientais ocorridos em 2019, no Brasil (Capelari *et al.*, 2020).

Em termos de floresta amazônica, o governo federal, com a categoria da ala desenvolvimentista tradicional, propiciou uma verdadeira via-sacra ao meio ambiente. Há uma coincidência entre o momento do discurso pelo afrouxamento das fiscalizações ambientais e o aumento do desmatamento nos estados do Pará e Amazonas, tanto nos espaços federais quanto nos estaduais.

Para Castro e Castro (2022), a primeira pesquisadora do Naea, o desmatamento é a ponta do *iceberg*, provocado pelo processo de financeirização das terras de *commodities* na Amazônia, em que milhares de hectares de floresta estão sendo revertidos para agricultura intensiva e pela produção de carne. O financiamento está ligado às grandes fortunas mundiais de países europeus e mais recentemente com a entrada da China como uma grande investidora. O avanço da pecuária, do garimpo e da mineração, estes últimos nas subunidades do Pará, de Mato Grosso e de Rondônia, culminou com grandes áreas de desmatamento.

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOVSKI

É urgente realinhar as políticas ambientais brasileiras, pelo bem dos brasileiros e de todas as pessoas do mundo, porque os impactos de uma política antiambientalista afeta todos.

3.2 Questões subjacentes e o desmatamento na Amazônia Legal no período de 2017-2021

As questões de subjacentes abordam: o Fundo Amazônia no período de 2017-2022;³ os discursos políticos de autoridades do alto escalão do governo de 2019-2022; a resistência de diplomatas brasileiros, na tentativa de minimizar o impacto disruptivo da política ambiental; e os dados do desmatamento na Amazônia Legal. O Fundo Amazônia já havia sido reduzido no governo federal de 2017-2018, com as alterações das políticas ambientais, e foi estagnado no governo federal de 2019-2022, quando o país declinou de realizar a COP25 (“Temer: agricultura e agronegócio são sustentáculos de qualquer governo”, 2018).

É importante para o Brasil poder criar a ideia de que a floresta em pé seja considerada uma *commodity*, e, por isso, o CAL empreendeu esforços para que a COP30 ocorra na Amazônia. O mundo ocidental precisa compreender que a floresta em pé exige recursos, porque existe uma população nas florestas que carece de serviços estatais e que precisa sobreviver dignamente.

Chade (2022) realizou reportagem sobre a resistência de diplomatas brasileiros no governo Bolsonaro. A reportagem toma por base os estudos qualitativos e com pesquisa de campo realizados pelas pesquisadoras Gabriela Lotta (Fundação Getulio Vargas – FGV), Maria Costa (FGV) e Izabela Corrêa (Oxford) acerca da atuação em rede de 13 diplomatas para combater a desinstitucionalização do Brasil diante de pautas como o respeito aos direitos humanos e a agenda climática. A pesquisa demonstra que a atuação dos diplomatas foi no sentido de antecipar posturas do Brasil e acalmar os ânimos, considerando a possibilidade de não continuidade da abertura da política ambiental para o aumento do desmatamento. Especificamente em relação ao clima, a pesquisa destaca que a expressão “mudanças climáticas” foi vetada, evitada ou até apagada de documentos oficiais do passado, conforme constatado pela fala de uma servidora do

3 Sobre o tema, indica-se a leitura de Teixeira e Cichovski (2020), pois abordam o tema indicando que a gestão da floresta era ineficiente, o que apontaria para o exercício da paradiplomacia pelo CAL. A paradiplomacia é uma forma de atuação dos entes subnacionais para estabelecer relacionamentos internacionais com pessoas públicas ou privadas, a fim de promover o desenvolvimento daqueles entes (Branco, 2007). É uma atividade estudada recentemente, a partir da década de 1980, que vem sendo utilizada largamente pelo CAL, a fim de proporcionar recursos para o desenvolvimento sustentável da região.

Itamaraty, não identificada para sua segurança, que afirmou: “teve como função modificar portarias, discursos, informações no site oficial e telegramas” (Chade, 2022).

Se, por acaso, a abertura da política ambiental continuasse, parte da história das políticas ambientais teria passado por um revisionismo histórico.

O resultado da mudança do discurso e das políticas públicas e regulatórias ambientais pode ser verificado pelo aumento do desmatamento na Amazônia Legal.

TABELA 2 • MONITORAMENTO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL EM KM²

Ano/ estados	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Amazônia Legal
2017	257	1.001	24	265	1.561	2.433	1.243	132	31	6947
2018	444	1.045	24	253	1.490	2.744	1.316	195	25	7536
2019	682	1.434	32	237	1.702	4.172	1.257	590	23	10129
2020	706	1.512	24	336	1.779	4.899	1.273	297	25	10851
2021	889	2.306	17	350	2.213	5.238	1.673	315	37	13038

FONTE: ELABORADA PELAS AUTORAS A PARTIR DE DADOS DO PROJETO DE MONITORAMENTO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL POR SATÉLITE - PRODES (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2022A).

A Tabela 2 demonstra um aumento do desmatamento em áreas de floresta de responsabilidade da União e das subunidades nacionais, conforme será apresentado no Gráfico 1, que trata da área federal, e no Gráfico 2, que trata da área estadual.

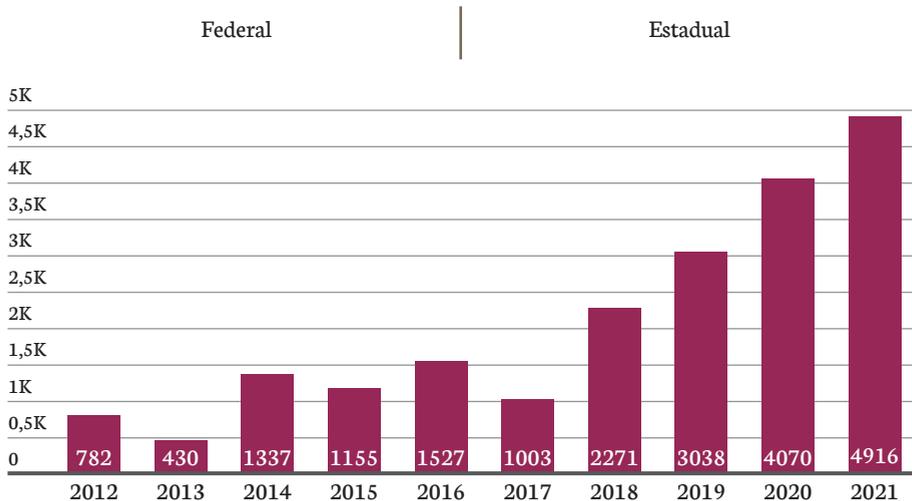
Apesar de o recorte temporal englobar o período de 2017-2021, na questão do desmatamento, por se tratar de dados secundários, o recorte será mais abrangente, a fim de oportunizar o uso de gráficos já produzidos pelo Imazon.

Os critérios que determinam os bens da União e dos Estados-membros estão determinados nos artigos 20 e 26 da Constituição republicana de 1988, bem como no artigo 98 e nos seguintes do Código Civil brasileiro, como, de forma exemplificativa: da União - terras indígenas, terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, bem como lagos e rios em terrenos de seu domínio; e dos Estados-membros - as águas superficiais ou subterrâneas fora das áreas da União, as ilhas fluviais e as terras devolutas não compreendidas as da União.

Com relação às propriedades privadas no ambiente da floresta amazônica, há o problema da regularização fundiária pelas incertezas no recadastramento em 1999. Conforme Imazon, a incerteza fundiária no país ocorre em virtude da forma de cadastro que foi declaratória, gerando possibilidade para fraudes de registros em cartórios.

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOWSKI

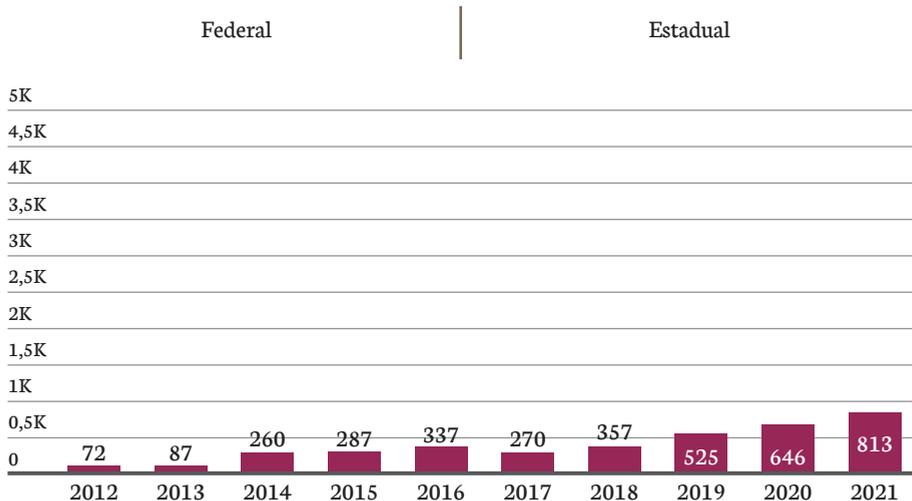
GRÁFICO 1 • DESMATAMENTO ACUMULADO DE JANEIRO A DEZEMBRO EM KM², EM ÁREAS FEDERAIS



FONTE: DADOS DO INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (2022).

O diagnóstico dos resultados das políticas ambientais demonstra o crescimento do desmatamento de 2017 a 2021, podendo indicar que, em 2022, a elevação deve continuar.

GRÁFICO 2 • DESMATAMENTO ACUMULADO DE JANEIRO A DEZEMBRO EM KM², EM ÁREAS DOS ESTADOS-MEMBROS



FONTE: DADOS DO INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (2022).



Apesar do aumento do desmatamento em áreas estaduais, o que implica a necessidade de apuração da responsabilidade das subunidades, ele não chega próximo ao desmatamento nos espaços federais.

As políticas públicas e regulatórias ambientais têm de retomar o seu curso, sem se desfazer de qualquer categoria de coalizão, mas com responsabilidade e sustentabilidade. O mundo ocidental, que tanto clamou em editoriais jornalísticos pela preservação ambiental, deve defender a monetização da floresta amazônica em pé e contribuir para isso.

A sustentabilidade deve ser observada em duas intensidades: fraca e forte. Na intensidade fraca, os recursos naturais podem ser substituídos por bens e serviços tecnológicos ou manufaturados; e, na intensidade forte, a substituição dos recursos naturais é impossível, porque o crescimento econômico ilimitado entra em conflito com os limites da natureza (Feil, 2022).

O dilema da sustentabilidade está em buscar o desenvolvimento da sustentabilidade fraca, pois assim haverá capacidade de dissipar o conflito entre o crescimento econômico e os limites da natureza.

4. Políticas ambientais do Consórcio Amazônia Legal

A atuação coordenada pelos entes federativos estaduais, no plano da gestão ambiental da região amazônica para a promoção do desenvolvimento sustentável, tem sido consolidada desde a criação do CAL e permeia diversas de suas ações prioritárias. Pode ser visualizada na perspectiva de seu planejamento estratégico e das relações paradiplomáticas, e na implementação de políticas públicas internas como o PRV.

Com a finalidade de transformar a Amazônia Legal em uma região competitiva, integrada e sustentável, o consórcio definiu norteadores estratégicos e projetos prioritários. De acordo com informações coletadas em seu sítio eletrônico (Consórcio Amazônia Legal, 2022), o consórcio tem como eixos de desenvolvimento: 1. economia verde, competitividade e inovação; 2. integração regional; 3. governança territorial e ambiental; e 4. gestão, governança e serviços públicos prioritários. Em tais eixos, são estabelecidos projetos e objetivos, entre os quais, para o debate sobre floresta em pé e monetização de recursos ambientais, é importante destacar como objetivos comuns: a transformação de ativos ambientais em receita e renda, o fortalecimento das cadeias

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOWSKI

produtivas regionais, o emprego da biotecnologia e a integração logística e energética da Amazônia Legal em bases sustentáveis.

Na dimensão paradiplomática, como exemplo recente, durante a 7ª Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas, COP27, realizada em novembro de 2022 no Egito, os representantes do CAL divulgaram o lançamento das seguintes políticas ambientais: 1. Programa Regional de Fortalecimento da Bioeconomia e Cadeias Produtivas de Baixo Carbono; 2. Programa Regional de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia; 3. Mecanismo Programático-Financeiro para Apoiar o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia de Forma Integrada e Cooperativa em parceria com a ONU; 4. Lançamento do Plano de Bioeconomia do Pará; 5) Carta da Amazônia - Uma Agenda Comum para a Transição Climática; e 6. Programa Regional de Fortalecimento da Bioeconomia e Cadeias Produtivas de Baixo Carbono (Consórcio Amazônia Legal, 2022).

Como estratégia de desenvolvimento regional, cabe destacar o PRV, lançado em 2021 pelos governadores dos estados que compõem o CAL. Trata-se de um conjunto de políticas públicas de sustentabilidade construído para promover mudanças capazes de combater o desmatamento ilegal e reduzir a emissão de CO₂, utilizando-se do potencial da floresta em pé para a geração de emprego e renda da população.

O PRV, conforme *Alvares et al.* (2022, p. 104), é inspirado nos chamados *Green New Deals* e “visa reavivar o debate necessário sobre desenvolvimento regional e nacional, e reposicionar o Brasil no seu papel protagonista nas questões ambiental e climática”. O PRV possui importância qualificada como conjunto de políticas de ecodesenvolvimento da Amazônia, sobretudo porque, além do agravamento da crise econômica e social decorrente da pandemia da Covid-19, a região sofreu simultânea e diretamente as consequências da exploração predatória de seus recursos minerais, florestais e hídricos, em especial pela ausência de coordenação vertical por parte do poder central para articular a solução de problemas ambientais regionais.

O PRV é um plano abrangente e regional de desenvolvimento sustentável para a Amazônia que intensifica a cooperação federativa interestadual e concretiza as competências ambientais estaduais. Potencializa o papel dos Estados-membros da Amazônia, pois a região conjuga a paradoxal combinação da imensa biodiversidade, de ativos ambientais estratégicos para o Brasil e, ao mesmo tempo, baixos índices de desenvolvimento. Nesse sentido, conforme dados fornecidos pelo próprio consórcio, a Amazônia Legal concentra um dos três maiores acervos ambientais do planeta, mas, se comparada

ao restante do país, a região tem baixos índices econômicos e sociais, de empregos formais, infraestrutura e acesso a serviços básicos (Consórcio Amazônia Legal, 2022).

Contudo, o PRV considera que o desmatamento ilegal não contribui positivamente para a qualidade de vida da população em termos econômicos. Pelo contrário, a degradação ambiental aumenta as desigualdades e reduz a capacidade de geração de emprego formal e renda para os amazônicos, além de impor violência e danos sanitários. É importante observar, assim, que o PRV demonstra o caráter falacioso do discurso que opõe preservação ambiental e desenvolvimento econômico, apresentando dados e explicações que demonstram justamente o contrário: a exploração racional, planejada e comprometida com a qualidade de vida poderá preservar a floresta em pé.

O PRV (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, 2021) tem por objetivos: zerar o desmatamento ilegal até 2030; combater as desigualdades de renda, raça, gênero e de acesso a serviços e infraestrutura básica; gerar empregos na floresta, nas áreas rurais e nos centros urbanos; e promover a transição para uma nova economia verde com maior sofisticação tecnológica e potencial exportador.

Os projetos do PRV, conforme dados do CAL, abrangem quatro eixos principais, a saber: 1. freio ao desmatamento ilegal; 2. desenvolvimento produtivo sustentável; 3. tecnologia verde e capacitação; e 4. infraestrutura verde.

O PRV previu que na fase de execução serão aplicados R\$ 1,5 bilhão distribuídos entre os quatro eixos, sendo o valor do investimento dividido considerando critérios populacionais e o tamanho da área de floresta (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, 2021).

O PRV previu R\$ 375 milhões para frear o desmatamento e informa que a Amazônia Legal recebe R\$ 298 milhões por ano de recursos pela exportação de produtos da bioeconomia local (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, 2021).

O eixo 1 do PRV, freio ao desmatamento ilegal, abrange os projetos de fiscalização e monitoramento do desmatamento ilegal, restauração da floresta em áreas prioritárias, pagamentos de serviços ambientais e regularização fundiária e ambiental (Consórcio Amazônia Legal, 2022).

Em conjunto com as ações de contenção do desmatamento e reparação da floresta, o eixo 2 está relacionado ao desenvolvimento produtivo sustentável, que preconiza diversas políticas, como: geração de renda para pequenos produtores e comunidades locais, apoio a cooperativas florestais não madeireiras, apoio à certificação de produtos

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOWSKI

para expandir sua comercialização, apoio à pesca, à piscicultura e ao turismo ecológico, e incentivo à agroecologia por meio de programas de compras públicas.

A análise dos eixos 1 e 2 evidencia o compromisso do PRV com o equilíbrio ecológico que, como já sedimentado doutrinariamente, não é um equilíbrio estático, puramente natural, não se pretendendo manter a natureza em seu estado original, sob o manto do preservacionismo simplista, mas um equilíbrio que possibilite o desenvolvimento da sociedade no presente e no futuro, assegurado o contrato intergeracional, ou seja, a durabilidade do patrimônio ambiental que se encontra ameaçado por políticas de desenvolvimento predatório.

O PRV, implementado, será capaz de assegurar a sustentabilidade da Amazônia. Juarez de Freitas (2012, p. 41), sobre o conceito e as implicações da sustentabilidade, cuja transcrição é inevitável, afirma:

Trata-se de princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

O equilíbrio ecológico tem caráter multifacetado, pois a sustentabilidade ultrapassa a concepção de preservação de recursos naturais para englobar aspectos econômicos e sociais mais amplos. Na sociedade do risco mundial, conforme Freitas (2012, p. 50), “é irrenunciável que o conceito de sustentabilidade insira a multidimensionalidade do bem-estar como opção deliberada pelo reequilíbrio dinâmico a favor da vida”.

O imperativo do desenvolvimento sustentável, portanto, na atualidade, vai além da preservação dos bens integrantes do patrimônio ambiental, desde os bens da natureza original – como água, ar atmosférico, solo, fauna e flora –, passando pelos bens culturais e valores urbanísticos, até o equilíbrio econômico e social mais abrangente, para determinar a inclusão social, a educação, as políticas de saúde e a prestação adequada dos serviços públicos em geral.

O PRV tem o eixo 3 relacionado à tecnologia verde e capacitação, em que estão inseridos capacitação de mão de obra na floresta e nos centros urbanos, investimentos em pesquisa e desenvolvimento em tecnologias verdes e biotecnologia, interlocução com universidades e institutos de pesquisa (Consórcio Amazônia Legal, 2022).

No eixo 4, por fim, quanto à infraestrutura verde, o PRV abrange projetos relacionados a: saneamento básico e despoluição dos rios; conectividade e inclusão digital; energia renovável; habitação social; mobilidade urbana; transporte intermunicipal e interestadual sustentável; serviços de cuidados; e infraestrutura de turismo verde. Nesse último eixo, também resta evidente a preocupação com a indissociável relação entre as condições sociais e econômicas de vida e a preservação da floresta (Consórcio Amazônia Legal, 2022).

Estudos realizados sobre o PRV corroboram o seu potencial para promover o desenvolvimento regional e trazem a discussão sobre o papel da região amazônica e do Estado brasileiro na preservação ambiental. Nesse sentido, o PRV, conforme destacam Alvares *et al.* (2022, p. 104), consiste em

[...] proposta de desenvolvimento regional para a Amazônia, que busca responder àqueles que consideramos os principais desafios da região: a geração de emprego e renda para os quase 30 milhões de brasileiros que vivem na Amazônia, combinada com a valorização da floresta em pé e com o desenvolvimento científico, tecnológico e de infraestrutura com bases sustentáveis.

A implementação do planejamento estratégico e especificamente do PRV, a partir dos elementos apresentados, aliada à consistente atuação paradiplomática, a qual se encontra na própria raiz histórica e política da criação do CAL, permite afirmar a existência concreta de políticas de desenvolvimento sustentável em consonância com os pilares do constitucionalismo ambiental preconizado pela Constituição brasileira, o chamado Estado de Direito ambiental, por meio da promoção da atenuação das desigualdades regionais e sociais, do crescimento econômico e da manutenção de níveis satisfatórios de qualidade de vida. A partir disso, a atuação do consórcio tem contribuído, nos cinco anos de sua atuação, para a afirmação da cooperação e da coordenação horizontais de dimensão inédita na história constitucional brasileira, capaz de consolidar a construção do federalismo ambiental e democrático no Brasil. Em 2023, o CAL elegeu 33 projetos prioritários que foram levados ao governo federal para fins de busca do desenvolvimento da região. Os projetos prioritários tratam especialmente de infraestrutura, bioeconomia e saúde (Consórcio Amazônia Legal, 2022).

Marques *et al.* (2022) simulam a aplicação do valor de R\$ 1,5 bilhão nos quatro eixos do PRV e concluem que, com base nos cálculos feitos para a prospecção de novos

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOWSKI

postos de trabalho de 2015, seriam gerados 25.114 novos postos de trabalho, considerando as estruturas produtivas existentes na época. Desse resultado total, 86,5% (21.717) seriam de novos postos de trabalho direto ou indireto criados na Amazônia Legal.

Em termos percentuais, o incremento seria de 0,17%, o que pode parecer pouco, porém, em números absolutos, considerando o olhar econômico, é um aumento considerável de novos postos de emprego na região (Marques *et al.*, 2022).

5. Considerações finais

O desmatamento da floresta amazônica aumentou no período da pesquisa (2017-2021), o que coincide com o afrouxamento da fiscalização ambiental, o aumento da exploração das *commodities* de carne, grão e mineração, e a mudança ideológica da política ambiental. Concomitante com essas mudanças e esses acontecimentos, o CAL organiza os entes federativos subnacionais para o enfrentamento de problemas atinentes aos estados, ao menos nas áreas territoriais estatais.

Após a realização dos estudos, é rerepresentado o problema proposto da pesquisa: “De que maneira o CAL, criado em 2017, propõe-se a fornecer instrumentos para proteção ambiental do bioma amazônico?”. A constatação é de que o CAL promoveu várias ações para a manutenção da floresta em pé, como o PRV e o fato de o presidente do consórcio, recém-eleito, ter trazido compromissos de investimentos na ordem de R\$ 55 milhões de países europeus na COP27. É possível verificar que, efetivamente, o CAL tem atuado para manter a *floresta em pé*, sem negar o desenvolvimento econômico e social da região.

Os consórcios públicos, inseridos no âmbito da reforma administrativa brasileira de 1998, no contexto da administração gerencial, surgiram com o intuito de conjugar esforços de entes federativos diversos para proporcionar adequada gestão de determinados serviços públicos. Essas pessoas interfederativas contribuíram, sob perspectiva pragmática, para a reconfiguração, ainda que parcial e gradual, do federalismo brasileiro, aumentando os índices de associativismo, integração e cooperação.

Diante de tal cenário político-jurídico, o CAL, desde sua criação, em 2017, em um processo que se pode afirmar acelerado historicamente, vem implementando amplo e efetivo programa de preservação ambiental e desenvolvimento econômico, em estrita consonância com os esquemas constitucionais de repartição de competências

desenhados pela Constituição republicana de 1988. Em especial, os objetivos do planejamento estratégico do consórcio, sua atuação paradiplomática nos estados estrangeiros e organismos internacionais e o PRV da Amazônia demonstram concretamente a “vontade de Constituição” (Hesse, 1991) no plano do federalismo ambiental e um grau de associativismo de abrangência territorial e econômica, inédita na história constitucional brasileira.

A atuação do consórcio é importante para estancar o desmatamento, monetizar a floresta e mantê-la em pé, a partir da aplicação dos recursos prometidos do PRV que prioriza em suas ações também o aumento do número de empregos na região amazônica. Esse aumento, considerando o número de postos de trabalho de 2015, aumentaria em 0,17%, o equivalente a 25.114 novos postos de trabalho.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 4, p. 22-31, 2011.

ALVARES, T. de O.; RODRIGUES, M. C.; NARITA, B. S. Um Plano de Recuperação Verde para a Amazônia: benefícios regionais, nacionais e mundiais. *Revista Tempo do Mundo*, n. 27, p. 101-126, 18 mar. 2022.

ARAÚJO, B.; CAMPOS, F. S. S. Populismo autoritário e meio ambiente no Brasil: enquadramentos do discurso antiambiental de Jair Bolsonaro em editoriais nacionais e internacionais. *Media & Jornalismo*, v. 22, n. 40, p. 141-159, 2022. DOI: https://doi.org/10.14195/2183-5462_40_7. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/mj/article/view/10273>. Acesso em: 7 set. 2022.

BARRUCHO, L. Demissão de chefe do Inpe é “alarmante”, diz diretor de centro da Nasa. *BBC News Brasil*, 7 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49256294>. Acesso em: 19 maio 2023.

BRANCO, Á. C. C. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 48-67, jan./jul. 2007. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/download/216/214>. Acesso em: 19 maio 2023.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. Du Pin; BORENELLI, B. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, nov./dez. p. 1691-1710. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445>. Disponível em: <https://www.scielo.br/rap/a/ZJnBVpLt3dBL6yyLY6krpGN/?lang=pt>. Acesso em: 9 nov. 2022.

CASTELO, T. B.; ADAMI, M.; ALMEIDA, C. A.; ALMEIDA, O. T. Governos e mudanças nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia. *Revibec: Revista Iberoamericana de Economia Ecológica*, v. 28, n. 1, p. 125-148, 2018. Disponível em: <https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/161#:~:text=O%20objetivo%20do%20trabalho%20foi%20analisar%20as%20a%C3%A7%C3%B5es,o%20PPCAD%20no%20ambiente%20estadual%20%28estado%20do%20Par%C3%A1%29>. Acesso em: 9 dez. 2022.



- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOWSKI

CASTRO, E. M. R. de; CASTRO, C. P. Desmatamento na Amazônia, desregulação socioambiental e financeirização do mercado de terras e de commodities. *Novos Cadernos NEAA*, v. 25, n. 1, p. 11-36, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/download/12189/8437>. Acesso em: 9 dez. 2022.

CHADE, J. Como diplomatas tentaram, de dentro do Itamaraty, conter atos de Bolsonaro. UOL, 7 dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/12/07/como-diplomatas-sabotaram-bolsonaro-de-dentro-do-itamaraty.htm-media/>. Acesso em: 9 dez. 2022.

CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. Disponível em: <https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL. Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal. 2021. Disponível em: <https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/docs/Plano%20de%20Recuperacao%20Verde%20do%20Consortio%20Amazonia%20Legal.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2022.

DECRETO que revoga a extinção da Renca é publicado no *Diário Oficial*. Agência Brasil, 26 set. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-09/diario-oficial-publica-decreto-que-revoga-extincao-da-renca>. Acesso em: 20 set. 2022.

FEIL, A. A. Níveis de sustentabilidade: revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 12, n. 4, p. 81-93, 2022. Disponível em: <https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/1146>. Acesso em: 19 maio 2023.

FREITAS, J. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GADELHA, S. R. de B. *Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

GARCÍA-PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, p. 20-29, maio/jun. 1995.

HESSE, K. *A força normativa da Constituição*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HORBACH, B. B. Lealdade federativa e exercício de competências. Jota, 9 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lealdade-federativa-e-exercicio-de-competencias-09052020>. Acesso em: 10 dez. 2022.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. Desmatamento e degradação florestal do bioma Amazônia. Imazon, 3 maio 2013b. Disponível em: <https://imazon.org.br/desmatamento-e-degradacao-florestal-do-bioma-amazonia-2000-2010/>. Acesso em: 20 set. 2022.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. Desmatamento na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior nos últimos 10 anos. Imazon, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>. Acesso em: 20 set. 2022.



INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes). Disponível em: <http://www.inpe.br/faq/index.php?pai=6>. Acesso em: 9 dez. 2022a.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Monitoramento do desmatamento da floresta amazônica brasileira por satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 9 dez. 2022b.

MARQUES, P. R.; PIRES, L. N.; TAIOKA, T.; BERGAMIN, J.; LIMA, G. Tadeu. NPE 25: recuperação verde e transição justa na Amazônia Legal: impactos sobre a desigualdade no mercado de trabalho. Nota de Política Pública, 2022. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/recuperacao-verde-e-transicao-justa-na-amazonia-legal-impactos-sobre-a-desigualdade-no-mercado-de-trabalho/>. Acesso em: 22 maio 2023.

MIRANDA, E. E. de. Campeões de desmatamento. Ponto de Vista. *Revista de Política Agrícola*. Ano XV - n 03 - p. 83-84. Jul./Ago./Set. 2006. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/121762/1/Campeoesdesmatamento.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

NEGRINI, R. A. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NUNES, L. Em carta ao presidente eleito, governadores da Amazônia Legal querem aliança pelo meio ambiente; Helder pede COP na Amazônia. Agência Pará, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/39413/em-carta-ao-presidente-eleito-governadores-da-amazonia-legal-querem-alianca-pelo-meio-ambiente-helder-pede-cop-na-amazonia>. Acesso em: 12 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório anual das Nações Unidas no Brasil 2022*. Brasília: Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/225756-relat%C3%B3rio-anual-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas-no-brasil-2022>. Acesso em: 21 maio 2023.

POPPER, K. R. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1972.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. *Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória*. *Alea*, v. 7, n. 2, p. 305-322, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/alea/a/PQWYmTntpVgYYZdrbdnQbBf/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

ROSSI, M. Governo Temer convoca mineradoras à nova caça ao ouro na Amazônia. *El País*, 25 ago. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/24/politica/1503605287_481662.html. Acesso em: 5 set. 2022.

SANCIONADAS regras para regularização fundiária rural e urbana. Agência do Senado, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/12/sancionadas-regras-para-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana>. Acesso em: 7 set. 2022.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. Governador do Pará é eleito presidente do Consórcio Amazônia Legal. Semas, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2022/12/20/governador-do-para-e-eleito-presidente-do-consorcio-amazonia-legal/>. Acesso em: 19 maio 2023.

- ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
- PATRÍCIA KRISTIANA BLAGITZ CICHOVSKI

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

TEIXEIRA, E. M. S. F.; CICHOVSKI, P. L. B. A paradiplomacia e a gestão da Amazônia no federalismo brasileiro. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 39, p. 309-337, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1771>. Acesso em: 19 maio 2023.

TEMER: agricultura e agronegócio são sustentáculos de qualquer governo. Agência Brasil, 4 jul. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/temer-agricultura-e-agronegocio-sao-sustentaculos-de-qualquer-governo>. Acesso em: 9 dez. 2022.

“VOCÊS desmataram suas florestas”, diz Guedes a americanos. *Exame*, 6 ago. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/voces-desmataram-suas-florestas-diz-guedes-a-americanos/>. Acesso em: 19 maio 2023.