



## RESENHA

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. **Amazônia, uma década de esperança:** como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder. 1. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2021. 224 p.

*Leila de Moraes* – Doutoranda e Mestra em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério da Economia. E-mail: leilademorais@gmail.com

### **Amazônia Legal Brasileira: avanços e retrocessos no controle do desmatamento**

Com um estilo simples, lógico e prático, esse livro de João Paulo Ribeiro Capobianco promete um estudo detalhado das políticas ambientais voltadas para o controle do desmatamento na Amazônia Legal Brasileira (ALB) e de seus impactos na evolução do desmatamento entre 2004 e 2014. É uma promessa cumprida com zelo, de forma mais ampla que o esperado. Usando como fio condutor as mudanças de abordagem e do enfoque estatal na agenda ambiental brasileira desde 1950, o livro descreve como o Brasil reduziu, no período de 2004 a 2014, as suas taxas de desmatamento na maior floresta tropical do mundo. Ao fazer isso, o país deu lições importantes a respeito de como um país tropical pode, ao mesmo tempo, preservar e produzir, controlando o desmatamento sem perder a produtividade agropecuária. Esse país, entretanto, recentemente retrocedeu e perdeu protagonismo nessa agenda em um curto espaço de tempo.

João Paulo Ribeiro Capobianco é um especialista que combina peculiarmente competências e habilidades acadêmicas, científicas e de gestão. Elas lhe permitiram, nessa obra, lançar um olhar científico acerca de uma experiência que vivenciou na prática. Ele é biólogo e ambientalista, Doutor em Ciências Ambientais. Atualmente, é Vice-presidente do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). Além disso, Capobianco fundou e dirigiu várias Organizações Não Governamentais (ONGs) no Brasil.

Como Secretário Nacional de Biodiversidade e Florestas e como Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente (2003 a 2008), atuou diretamente nas etapas de concepção, planejamento e implantação da exitosa política federal de combate ao desmatamento na Amazônia. O livro resenhado resulta da atualização da sua tese de doutorado (CAPOBIANCO, 2017), defendida em 2017 no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (USP), sob o título *Governança socioambiental na Amazônia brasileira na década de 2000*.

O professor e ambientalista José Goldemberg apresenta o livro e, já de início, nos revela que tem “dom premonitório”: em 2008, ele sugeriu que Capobianco estudasse esse tema no seu doutorado, tema que não poderia ser mais oportuno e necessário atualmente. Segue-se o prefácio da ex-ministra Marina Silva, ambientalista e expoente do desenvolvimento sustentável no Brasil, personalidade determinante na concepção do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), objeto do estudo de Capobianco.

Em pouco mais de cinco páginas, Marina Silva nos lança ao centro dos impactos da degradação da floresta e nos ajuda a percorrer e a repensar as intrincadas teias históricas do vai e vem político-social que nos colocou na tensa posição em que nos encontramos como país, sociedade e democracia. O livro contém uma introdução, sete capítulos (de 2 a 8) e conclusão, todos escritos pelo autor.

A partir da análise da implementação das ações do PPCDAm, em comparação com a evolução do desmatamento na ALB, Capobianco procura mostrar a centralidade da presença do Estado como variável determinante de uma mudança da percepção da população regional a respeito do aumento do risco no descumprimento da legislação ambiental. Segundo Capobianco, a assiduidade estatal, por meio de um conjunto amplo e consistente de políticas públicas e ações de campo, permitiu a formação de uma ambiência de “tolerância zero com o desmatamento ilegal e predatório” (p. 181), crucial para o alcance dos resultados positivos.

Ele articula os princípios de um ambientalista com a visão estratégica de um gestor capaz de compreender a transversalidade do problema do desmatamento em suas variadas dimensões: ambiental, social, econômica e política. Isso lhe permite traçar um raciocínio que facilita ao(à) leitor(a) compreender a necessidade de um modelo de desenvolvimento regional que combine: (i) o uso sustentável dos recursos naturais, mantendo o equilíbrio ecológico da ALB; (ii) a inclusão social com respeito à diversidade cultural e às capacidades dos povos da floresta; e (iii) a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas.

Na Introdução e no Capítulo 2, Capobianco contextualiza o problema com a autoridade de quem conhece o objeto de estudo e reconhece a complexidade das dinâmicas envolvidas no tema, conduzindo o(a) leitor(a), de forma precisa, ao que importa. Primeiro, ele destaca a importância da Amazônia nos níveis nacional e internacional e expõe dados relevantes sobre a riqueza de sua biodiversidade e diversidade cultural. Assim, posiciona a ALB não apenas como símbolo socioambiental, mas como fronteira para a ciência e a tecnologia, notadamente com os avanços da biotecnologia e os seus impactos no plano econômico.

Depois, analisa os números da evolução do desmatamento na ALB, que posicionaram o Brasil entre os dez países que mais desmataram nas duas últimas décadas, e alerta para a proximidade do chamado “ponto de não retorno”. Esse é o ponto a partir do qual a floresta perderia a capacidade de se manter como floresta e entraria em processo natural de degradação, trazendo consigo todas suas consequências. Então, demarca a linha limítrofe entre exploração e conservação e evidencia que preservar a ALB não é mais uma escolha, é uma imposição do planeta.

A partir de uma análise institucionalista — baseada em leis, normas, planos e programas governamentais —, o autor discorre acerca das mudanças no perfil dos processos de “ocupação” da Amazônia e descreve as políticas governamentais e as suas relações com o desmatamento. Ele demarca dois períodos: (i) políticas governamentais e desmatamento na Amazônia até 2003; e (ii) políticas governamentais de controle do desmatamento na Amazônia entre 2003 e 2010. Observa-se que o uso do termo “controle do desmatamento” permite ao(a) leitor(a) “prever” qual é a visão do autor a respeito das diferenças no enfoque e na atuação estatal entre os dois períodos analisados.

No período encerrado em 2003, tratado no Capítulo 3, o autor mostra que o controle do desmatamento, em geral, não era tratado como uma estratégia governamental, sendo visto, no máximo, como uma mera intenção de governo. O autor recupera o ano de 1967, quando imperava a visão de ação estatal com a perspectiva de desenvolvimento econômico regional e integração nacional, de segurança nacional e de “ocupação” das áreas vazias demograficamente.

O enfoque do Capítulo 3 é mostrar o processo de integração da Amazônia com o resto do país, principalmente por meio da construção de estradas e de políticas de incentivo à transmigração que, conseqüentemente, expandiram a fronteira agrícola brasileira (SHIMABUKURO *et al.*, 2012).

Em 1978, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) fez o primeiro estudo do desmatamento na ALB com base em dados de imagens orbitais e estimou, até aquela data, uma perda cumulativa de 77.171 km<sup>2</sup> de floresta

(FEARNSIDE, 1982). Nos dez anos seguintes – 1979 a 1988 – o desmatamento cresceu brutalmente, totalizando 300.429 km<sup>2</sup> nessa década. Somando-se esses dois números, o desmatamento acumulado até 1988 foi de 377.600 km<sup>2</sup>, como consequência de políticas adotadas durante os governos militares.

Entre 1990 e 2002, o governo brasileiro adotou uma série de medidas para reduzir significativamente o desmatamento: i) reconheceu a Amazônia como patrimônio nacional (art. 225 da Constituição Federal de 88); ii) instituiu o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da ALB (Decreto nº 96.944/88); iii) criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (Lei nº 7.735/1989); e iv) suspendeu os incentivos fiscais para projetos que implicassem desmatamento na ALB (Decreto nº 97.637).

Não obstante, as ações tiveram resultados limitados, pois houve altos e baixos no controle do desmatamento, refletidos na variação das taxas anuais, e faltou uma política pública estruturada e organizada capaz de enfrentar o problema de forma efetiva e continuada. Foi um período marcado (i) pelo refluxo daquela ação focada na ocupação e na integração nacional, (ii) pela atuação restrita dos recém-criados órgãos ambientais; e (iii) pela instabilidade na ação de controle do desmatamento.

Ressalte-se que, a partir de 1988, aconteceram muitas mudanças no contexto nacional, sobretudo com o início da abertura política e da redemocratização. Nesse cenário, ocorreram mudanças substanciais nas questões ambientais (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Capobianco enfatiza a mudança de percepção que ocorreu no Brasil em relação aos problemas ambientais e ao desmatamento, que culminou na aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Nesse contexto, a emergência das ações de proteção da ALB ultrapassou as fronteiras nacionais e ganhou novos contornos, sobretudo por causa da pressão internacional decorrente da divulgação dos altos índices de desmatamento dos anos 1980 e do assassinato de Chico Mendes em 1988 (p. 41).

Cabe destacar que houve forte mobilização social em torno do meio ambiente, com participação ativa de personalidades emblemáticas, a exemplo do próprio Chico Mendes, da irmã Dorothy Stang e de outros(as) que os sucederam. Essa mobilização conecta-se com o próprio processo de redemocratização e das lutas pela justa distribuição de terra, água, moradia e educação. O movimento fortaleceu-se, logicamente, por sua relação e interação com as pressões de ambientalistas e de organismos multilaterais na adoção de agendas ambientais, como no caso da Organização das Nações Unidas (ONU).

No período iniciado em 2004, tratado no Capítulo 4, com o uso de uma narrativa temática-temporal, o autor descreve as políticas governamentais de

controle do desmatamento na ALB durante os governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). Capobianco considera esse período como o de liderança do governo federal em relação à ALB, mas, agora, com uma atuação integrada voltada ao combate da degradação socioambiental. Se no período anterior o governo federal promovia a ocupação forçada e a integração nacional, agora se engajou em uma ação incisiva no sentido de reduzir o desmatamento, apesar de apoiar a continuidade da agenda de *commodities* e a pauta neoextrativista.

Entre 2004 e 2012, ocorreu a mais longa e consistente redução do desmatamento, ano após ano – houve apenas um ano de alta (2008). Essa alta ensejou mudanças nas políticas públicas de conservação da Amazônia, retomando a tendência de desaceleração do desmatamento, que chegou ao seu nível mais baixo em 2012 (4.571km<sup>2</sup>), o menor registrado pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) até hoje, totalizando uma redução de 83,5% do índice de desmatamento na ALB registrado no ano de 2004.

Capobianco destaca que as ações com maior índice de implementação foram as de monitoramento, fiscalização, controle ambiental e de ordenamento territorial (p. 76). Segundo o autor, “um aspecto crucial para o sucesso do PPCDAm foi a criação do sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER)” (p. 77), que passou a emitir alertas, quase em tempo real, dos desmatamentos, “constituindo-se em uma potente ferramenta de planejamento das atividades de fiscalização” (p. 78). Esse sistema permitiu coibir o desmatamento em sua fase inicial.

Três pontos marcantes para Capobianco foram: (i) o comprometimento do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da ex-ministra Marina Silva na determinação, legitimação e implementação das políticas e ações de controle do desmatamento; (ii) a criação, em 2003, do Grupo de Trabalho Interministerial Permanente para o Controle e Redução do Desmatamento na Amazônia (GT), com participação de catorze ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República; e (iii) a participação de diferentes entes públicos e segmentos da sociedade no debate e na definição das ações. Para ele, isso atribuiu importância estratégica ao PPCDAm, elevando-o a um patamar de política de Estado e institucionalizando-o no âmbito do governo federal, diante dos governos estaduais e municipais e de atores privados e da sociedade em geral.

Diante da ênfase dada, depreende-se que o envolvimento direto das mais altas autoridades do país e a participação de diferentes atores públicos e sociais parecem relevantes para a análise do sucesso das ações do PPCDAm. Por um lado, a relevância se dá em razão das características históricas do quadro da

política ambiental no Brasil, constituída a partir de um movimento ambientalista de origens domésticas (com redes internacionais), cujos principais debates abrangem políticas internas relacionadas à pobreza e às questões indígenas (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Por outro, as marcantes trajetórias individuais (HOCHSTETLER; KECK, 2007; HOCHSTETLER, 2017) das principais autoridades – o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a ex-ministra Marina Silva – alcançam muita importância. No caso da ex-ministra, notadamente pelos seus fortes vínculos com as questões ambientais e sociais da região amazônica. No caso do Presidente, pela trajetória de defesa da igualdade e da inclusão social no Brasil. Assim, o papel das trajetórias individuais e o das redes de relacionamento pessoais na construção desses processos parece relevante (HOCHSTETLER; KECK, 2007; HOCHSTETLER, 2017), mas, apesar disso, não foram abordadas na obra de Capobianco.

No Capítulo 5, o autor analisa os efeitos das ações de controle do desmatamento na ALB realizadas entre 2003 e 2010. A partir de um banco de dados georreferenciados, ele buscou verificar a existência de correlação entre as medidas adotadas no âmbito do PPCDAm e a evolução do desmatamento na ALB. Para tanto, considerou variáveis econômicas, ações de comando e de controle e iniciativas de ordenamento territorial e fundiário. É imperativo salientar que esse capítulo, diferente dos demais, faz uma análise mais quantitativa das informações e tem um formato parecido com o de um relatório técnico.

Para cada item analisado o autor utilizou diferentes marcos da série histórica e, em casos específicos, analisou os dados a partir de diferentes recortes temporais, como os demarcados pelos prazos das fases do PPCDAm, por exemplo. Ao longo da análise de cada variável, o autor aponta dados que confrontam resultados de estudos anteriores relativos à correlação entre as variáveis estudadas e o desmatamento, como, por exemplo, a correlação da pecuária e das plantações de soja com o desmatamento, inclusive por meio do processo de Mudança Indireta do Uso da Terra (MIUT).

Estudos recentes indicam que as reduções no desmatamento em municípios prioritários durante o período de 2004 a 2014 aconteceram concomitantemente com o crescimento da produção e produtividade da criação de gado (KOCH *et al.*, 2019). Isso sugere a pertinência da teoria de que políticas de controle do desmatamento na ALB podem incentivar pecuaristas ineficientes a investir em tecnologia e intensificação em vez de desmatamento (NASCIMENTO *et al.*, 2019).

No Capítulo 6, o autor compila e analisa o conteúdo das 39 entrevistas semiestruturadas realizadas com pessoas que ele denominou de informantes-chave. As entrevistas permitiram conhecer a visão dos atores locais acerca

das ações de controle do desmatamento na década de 2000 e compreender sua percepção em relação às mudanças ocorridas. Um dos itens da entrevista mediu o grau de conhecimento e a avaliação dos principais órgãos do governo federal atuantes na região. Após o IBAMA, o INPE é o órgão mais conhecido pelos entrevistados, seguido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que acumulou avaliações negativas, sobretudo pela incapacidade de cumprir suas competências institucionais. Outra questão referiu-se ao conhecimento das Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam na região. A mais citada foi o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON).

A respeito das causas do aumento do desmatamento e dos picos de 1995 e 2004, em geral, os entrevistados compreendem que o desmatamento anterior a 1995 se deveu às políticas federais de incentivo à ocupação, nas quais “o desmatamento era obrigatório e uma condição para que [os beneficiados] recebessem o título de propriedade” (p. 133); eles entendem, ainda, que o pico de 1995 se deveu à pecuária e o de 2004 à entrada dos plantios de grãos no Mato Grosso. Sobre a redução do desmatamento a partir de 2005, os entrevistados deram mais destaque às ações de comando e controle. Na visão deles, essas ações são consideradas insuficientes para manter as baixas taxas de desmatamento e devem vir acompanhadas de ações concretas de ordenamento e regularização fundiária, além de outras focadas no uso sustentável da floresta.

O Capítulo 7 apresenta uma análise das matérias jornalísticas relativas às ações de controle do desmatamento na Amazônia na década de 2000. O autor utilizou dois recortes. No primeiro, de âmbito nacional, fez um levantamento quantitativo das matérias sobre desmatamento na Amazônia nas décadas de 1970, 1980, 1990 e 2000 publicadas em veículos de circulação nacional (*O Estado de São Paulo*, *O Globo* e *Folha de São Paulo*). No segundo, o autor ampliou para dezenove o número de veículos de comunicação estudados, incluindo jornais regionais e emissoras de rádio e TV. Ele identificou a existência de correlação positiva entre as notícias veiculadas e as ações do governo federal no âmbito do PPCDAm, apresentando dados do número de notícias veiculadas a cada ano entre 2000 e 2010, mas não aprofundou a análise desses dados e das suas correlações mútuas.

O autor inicia o Capítulo 8, que não consta da sua tese, com uma análise da perda gradativa do protagonismo do governo federal no controle do desmatamento e dos retrocessos nas políticas socioambientais na Amazônia. Ele discute: (i) a flexibilização das sanções e infrações administrativas dispostas no Decreto nº 6.514/2008; (ii) a criação do Programa Terra Legal em junho de 2009; (iii) a edição da Medida Provisória (MP) que alterou a delimitação de oito Unidades



de Conservação na ALB, em 2012; e (iv) a aprovação do novo Código Florestal, que fragilizou a legislação de proteção à vegetação nativa no Brasil, desarticulando instrumentos importantes que viabilizaram as ações do PPCDAm.

O autor destaca que, em 2013, o PPCDAm perdeu seu *status* de plano estratégico de governo, com a transferência da coordenação exercida pela Casa Civil para o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Isso causou a perda da importância e da densidade do programa dentro do conjunto do governo, o que se traduziu no imediato e sucessivo aumento do desmatamento a partir daquele ano. Porém isso ocorreu dentro de uma faixa de controle, pois, embora enfraquecido do ponto de vista político-estratégico, o PPCDAm continuou funcionando e o contexto político-institucional ainda era capaz de reverter a ascensão da curva. A cronologia dos fatos indica que a perda de protagonismo parece ter relação com mudanças na composição da equipe de governo e na sua base de apoio político. Isso “parece” coerente com a mencionada influência das trajetórias individuais (HOCHSTETLER; KECK, 2007), mas também com as características do presidencialismo de coalização no Brasil (HOCHSTETLER, 2017).

A partir de 2016, com a posse de Michel Temer, a desarticulação das ações ambientais do governo federal se intensificou com: (i) a alteração do Programa Terra Legal, que estimulou a ocupação fraudulenta de terras públicas; (ii) a edição da MP n° 756, que reduziu a Floresta Nacional do Jamanxim e o Parque Nacional do Jamanxim e alterou os limites da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; e (iii) a edição do Decreto n° 9.147/2017, que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Associados (RENCA) e liberou a exploração mineral para o setor privado.

Em 2018, com a ascensão de Bolsonaro no cenário político nacional e a sua consequente eleição, fortaleceu-se uma postura contrária aos controles ambientais. Ainda durante a transição de governo, o presidente eleito cancelou a realização da 25ª Conferência da Partes (COP) do Clima no Brasil, em 2019. Começou uma fase inédita na história da política ambiental brasileira, caracterizada pelo desmonte das políticas públicas, da legislação ambiental e dos órgãos de fiscalização e controle. O resultado disso manifesta-se no aumento expressivo do desmatamento nos últimos três anos, reflexo da criação de uma ambiência político-institucional que legitima o crime ambiental. Isso porque se criou a sensação de impunibilidade, que gera uma expectativa de direito sobre a terra que se ampara na possibilidade, cada vez mais concreta, de se legalizar o ato criminoso. Além disso, há a incitação à violência no campo, evidenciada nos *Cadernos de Conflitos no Campo*, da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2021).



Na Conclusão do livro, Capobianco relaciona os resultados parciais da pesquisa que corroboram a sua hipótese, concluindo que as várias ações implementadas no âmbito do PPDCDA, notadamente aquelas que implicaram na presença local do Estado e na conseqüente sensação de punibilidade, “geraram o efeito não planejado” (p. 181) do aumento da percepção de risco do descumprimento da legislação ambiental. Como o livro traduz basicamente o documento da tese do autor, a conclusão acabou por refletir apenas os resultados dessa pesquisa, não fazendo menção à importante e fundamentada análise dos acontecimentos atuais tratados no inédito capítulo 8.

Em tempos de tamanha inflexão, ataques, corrosões e desmantelamento das políticas ambientais no Brasil, essa obra é, antes de tudo, um chamado à reflexão e à ação. Ela demonstra que, muito embora os acontecimentos recentes sejam devastadores, ainda é possível reverter essa situação negativa. Isso depende de nós, e, nós, o Brasil, sabemos como fazer.

## REFERÊNCIAS

CAPOBIANCO, J. P. R. **Governança socioambiental na Amazônia brasileira na década de 2000**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CPT. Conflitos no Campo - Brasil 2021. **Comissão Pastoral da Terra**, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/6001-conflitos-no-campo-brasil-2021>. Acesso em: 30 set. 2022.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia Brasileira: com que intensidade vem ocorrendo? **Acta Amazonica**, Boa Vista, v. 12, n. 3, p. 579-590, 1982. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-43921982123579>. Acesso em: 3 mar. 2022.

HOCHSTETLER, K. Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma. **Policy Studies**, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 262-276, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290229>. Acesso em: 15 out. 2021.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil: environmental activism in State and Society**. Duke University: Press Books, 2007.

KOCH, N.; ZU ERMGASSEN, E. K. H. J.; WEHKAMP, J.; OLIVEIRA FILHO, F. J. B.; SCHWERHOFF, G. Agricultural Productivity and Forest Conservation: Evidence from the Brazilian Amazon. **American Journal of Agricultural Economics**, [s. l.], v. 101, n. 3, p. 919-940, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ajae/aay110>. Acesso em: 07 jan. 2022.

NASCIMENTO, N.; WEST, T. A. P.; BÖRNER, J.; OMETTO, J. What drives intensification of land use at agricultural frontiers in the Brazilian Amazon? Evidence from a decision game. **Forests**, [s. l.], v. 10, n. 6, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/f10060464>. Acesso em: 05 fev. 2022.

SHIMABUKURO, Y. E. *et al.* Program: PRODES and DETER Projects. *In*: ACHARD, F.; HANSEN, M. C. (org). **Global forest monitoring from earth observation**. 1. ed. Boca Raton: CRC Press, 2012. p. 153-169.

Texto submetido à Revista em 03.05.2022

Aceito para publicação em 10.10.2022