



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**INSTRUMENTOS E PERSPECTIVAS PARA GESTÃO AMBIENTAL E**  
**TERRITORIAL NA AMAZÔNIA LEGAL.**

**UMA CONTRIBUIÇÃO SOBRE ANÁLISE DE DISCURSOS NA**  
**ALTERAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL E CRIAÇÃO DO**  
**CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)**

**BERNARDO MANSUR ANACHE**

Sob orientação do professor

**Jorge Osvaldo Romano**

Dissertação de mestrado apresentada a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de concentração em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, para a obtenção do título de **mestre**.

**Rio de Janeiro**  
**Novembro de 2020**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A532i Anache, Bernardo Mansur, 1988-  
Instrumentos e perspectivas para gestão ambiental  
iii e territorial na Amazônia Legal. Uma contribuição  
sobre análise de discursos na alteração do Código  
Florestal e criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR)  
/ Bernardo Mansur Anache. - Rio de Janeiro, 2020.  
113 f.

Orientador: Jorge Osvaldo Romano.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de  
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade (CPDA), 2020.

1. Cadastro Ambiental Rural (CAR). 2. Amazônia. 3.  
Marcos de análise de hegemonia. 4. Bancada ruralista.  
5. Frente parlamentar ambientalista. I. Romano, Jorge  
Osvaldo, 1950-, orient. II Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação de  
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade (CPDA) III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## **UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

### **BERNARDO MANSUR ANACHE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 27/08/2020.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

---

Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)

(Orientador)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> THEREZA CRISTINA CARDOSO MENEZES (CPDA/UFRRJ)

---

Prof. Dr. CARLOS ALBERTO FRANCO DA SILVA (UFF)

## Resumo

Passados oito anos desde a instituição do Cadastro Ambiental Rural (CAR), percebe-se sua capacidade no reconhecimento do desmatamento em áreas privadas na Amazônia, bem como seu potencial para a geração de conflitos por terra, devido seu uso como insumo a regularização fundiária. São constantes os pedidos para alteração ou retirada de prazos sobre a fase de cadastro, mantendo a possibilidade de acesso a crédito e não recuperação de áreas desmatadas irregularmente. Não há uma síntese sobre o que poderia ser um paradigma de desenvolvimento para Amazônia. O grande capital extrativista e agropecuarista tem uma percepção e perspectiva produtiva e econômica sobre as potencialidades da mesma, incluindo a produção bioeconômica. Nesse contexto, estão as disputas sobre a atualização do Código Florestal (CF) de 1965 e a institucionalização do CAR, as quais pretendemos observar por meio da articulação da abordagem pluralista com a questão da hegemonia, para consolidar nossa aproximação através de dois grandes grupos ligados ao meio ambiente, exploração e uso da terra. Para consolidar a análise, separamos nossa discussão por grupos entre ambientalistas e ruralista. Considerando as propostas de Laclau e Mouffe (2015) com a utilização de um modelo proposto e aplicado por Errejón Galván (2012) e Romano (2018), a partir dos marcos interpretativos (SNOW e BENFORD, 1988) faremos uma análise sobre marcos específicos no discurso político. Ao longo de sua execução, o CAR foi apropriado por atores da bancada ruralista, e passou a ser visto como um possível acelerador na consolidação de territórios ocupados de forma irregular. Esses dados já podem ser vistos conforme o aumento dos conflitos fundiários identificados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e aumento do desmatamento ao longo dos últimos cinco anos (aumento de 313%). A sobreposição de cadastros com outros domínios territoriais já totaliza 960 mil km<sup>2</sup>, dentre eles terras indígenas e unidades de conservação. Isso também poderá influenciar em novos conflitos com grileiros. Somado a isso, a retirada do prazo para realização do CAR, abre portas a não realização de todo o processo para regularização ambiental, um cenário antagônico ao que se esperava com o Programa de regularização ambiental. Pela análise de marcos, percebeu-se o controle por parte da bancada ruralista na disputa hegemônica, sobre o que foi discutido e tensionado para se chegar as mudanças no Código Florestal e introdução de um instrumento de gestão ambiental. As alterações do código foram influenciadas pelo discurso da garantia jurídica sobre a terra e ampliação de áreas agricultáveis para produção de alimentos, porém, tais propostas não se comprovam com base em estudos sobre intensificação da produção e uso de tecnologias. Ao fim e ao cabo, todo o esforço feito foi voltado para manutenção do *status quo* da exploração e desenvolvimento do agronegócio. Com a prévia análise sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) e do CAR Pará, percebeu-se que o mapeamento de propriedades rurais pode ser garantido, porém, sozinho não é capaz de reduzir o desmatamento e a grilagem, abertura de novas áreas e reduzir riscos de disputas fundiárias na Amazônia.

**Palavras chave:** Cadastro Ambiental Rural (CAR), Amazônia, marcos de análise de hegemonia, bancada ruralista, Frente parlamentar ambientalista.

## Abstract

Eight years after the establishment of the Rural Environmental Registry (CAR), its capacity to recognize deforestation in private areas in the Amazon is perceived, as well as its potential for the generation of conflicts over land, due to its use as an input to land regularization. Requests to change or withdraw deadlines on the registration phase are constant, maintaining the possibility of accessing credit and not recovering irregularly deforested areas. There is no synthesis on what a development paradigm for the Amazon could be. The large extractive and agricultural capital has a productive and economic perception and perspective on its potential, including bioeconomic production. In this context, there are the disputes over the updating of the Forest Code (CF) of 1965 and the institutionalization of the CAR, which we intend to observe through the articulation of the pluralist approach with the issue of hegemony, to consolidate our approach through two large groups linked to the environment, exploration and land use. To consolidate the analysis, we separated our discussion by groups between environmentalists and ruralists. Considering the proposals of Laclau and Mouffe (2015) with the use of a model proposed and applied by Errejón Galván (2012) and Romano (2018), from the interpretative frameworks (SNOW and BENFORD, 1988) we will make an analysis on specific frameworks in the political speech. Throughout its execution, the CAR was appropriated by actors from the ruralist bench, and came to be seen as a possible accelerator in the consolidation of irregularly occupied territories. These data can already be seen as the increase in land conflicts identified by the Pastoral Land Commission (CPT) and the increase in deforestation over the last five years (increase of 313%). The overlapping of cadastres with other territorial domains already totals 960 thousand km<sup>2</sup>, including indigenous lands and conservation units. This could also influence new conflicts with land grabbers. In addition, the withdrawal of the deadline for carrying out the CAR opens the door to not carrying out the entire process for environmental regularization, a scenario antagonistic to what was expected with the Environmental Regularization Program. Through the analysis of milestones, the control of the ruralist bench in the hegemonic dispute was perceived, over what was discussed and tensioned to arrive at the changes in the forest code and the introduction of an environmental management instrument. The amendments to the code were influenced by the discourse of legal guarantee on land and expansion of agricultural areas for food production, however, such proposals are not proven based on studies on intensifying production and use of technologies. In the end, all the effort made was aimed at maintaining the status quo of exploration and development of agribusiness. With the previous analysis on the Environmental Licensing System in Rural Properties (SLAPR) and CAR Pará, it was realized that the mapping of rural properties can be guaranteed, however, alone it is not able to reduce deforestation and land grabbing, opening new areas and reduce risks of land disputes in the Amazon.

**Key words:** Rural Environmental Registry (CAR), Amazon, hegemony analysis milestones, ruralist bench, environmental parliamentary front.

“A morte da floresta  
é o fim da nossa vida”  
Dorothy Stang.

## Sumário

Introdução.....	8
Justificativa .....	10
Objetivos e questões.....	11
Fontes e estrutura do trabalho .....	13
Capítulo 1. Modelo de análise: pluralismo, hegemonia, discurso. ....	15
Procurando articulações para a compreensão de atores e discursos em disputa .....	15
Capítulo 2. Interesses sobre a Amazônia: legalizada para o desenvolvimento e para o desmatamento .....	25
2.1. Políticas públicas ambientais a partir da segunda metade do século XX.....	28
2.1.1. A evolução dos sistemas de monitoramento do desmatamento .....	41
2.2. A regularização fundiária como questão base para discussão ambiental .....	44
Capítulo 3: Novo Código Florestal. O primeiro passo para o CAR na Amazônia.....	50
3.1. Os marcos do discurso ruralista .....	54
3.2. Os marcos do discurso ambientalista .....	58
3.3. O resultado da disputa sobre o novo código.....	64
3.4. O CAR a partir do Código Florestal em 2012.....	66
Capítulo 4. Perspectivas sobre a gestão ambiental na Amazônia Legal a partir do CAR.....	72
4.1. Observando o CAR a partir das áreas cadastradas, sobreposições e desmatamento .....	79
4.2. O CAR ainda pode ser um instrumento de apoio a gestão ambiental e territorial?.....	85
Considerações finais .....	94
Referências bibliográficas .....	97
Apêndice.....	111
Entrevistas .....	111

## Introdução

Notadamente nos anos 2000, países latino-americanos figuraram nos debates globais sobre causas e soluções para questões ambientais e mudanças climáticas. Nisso, movimentos sociais e povos tradicionais trouxeram à superfície perspectivas políticas a partir de suas experiências sobre territórios ocupados e formas de desenvolvimento (CASTRO *et al.* 2011).

No caso do Brasil, os principais pontos de discussão foram o combate ao desmatamento na Amazônia, a redução da emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE) e a captação de recursos financeiros por meio do mecanismo conhecido como Redução das emissões por desmatamento e degradação florestal, com conservação e manejo florestal (REDD+, sigla em inglês). Isso se incorporava a uma agenda política pautada pelo discurso sobre mudanças no modelo de desenvolvimento socioeconômico, democratização de processos políticos e árduo combate à pobreza e exclusão. Se por um lado tal agenda ganhou espaço, por outro, correntes conservadoras sobre o desenvolvimento ascenderam, principalmente, com os resultados das eleições nacionais de 2019.

Com o resultado da eleição presidencial, visões diferentes sobre o desenvolvimento da Amazônia vêm sendo retomadas, nas quais pouco se enxerga dos povos tradicionais, mas muito dos espaços a serem explorados. Isso corrobora para perpetuar ideias de políticas notadamente marcadas pela visão de vazio demográfico, reserva inesgotável de recursos e região a ser desenvolvida nos moldes capitalistas (PORTO-GONÇALVES, 2018). Tais interpretações invisibilizam os que mais deveriam acessar políticas públicas, ao mesmo tempo em que fortalecem a ideia de dominação da natureza pelo homem e a cultura de produção e acumulação de capital, em detrimento de conhecimentos pré-existentes dos povos da Amazônia (RANCIERE, 2007).

Isso também se associa à subalternização no cenário geopolítico capitalista e colonialista, somado ao desenvolvimento do capital financeiro especulativo sobre terras, reforçando a lógica capitalista de desenvolvimento. Nesse processo, está a iminência do incondicional apoio a projetos de altos impactos ambientais, o que já pode ser sentido pelo avanço da fronteira do desmatamento na região. Na atual fase de acumulação de capital e financeirização da economia, podemos considerar as grandes corporações capitalistas do agronegócio e de mineração como atores ativos. Assim, parece que o futuro da Amazônia está condicionado a um mero cenário de produção e ponte industrial, sobretudo para China, Estados



Unidos da América (EUA) e Europa. A Amazônia não é mais uma vasta região de floresta, mas sim um espaço a ser explorado, de forma produtiva – principalmente das *commodities* agropecuárias e de exploração de minérios – e logística de estradas e geração de energia por meio de hidrelétricas.

Aqui, as práticas em políticas públicas territoriais voltadas para a Amazônia derivam de variadas interações sociais, econômicas, ecológicas e propriamente políticas, incluindo os conflitos dessas interações. A gestão territorial executada por meio do planejamento para ocupação e uso da terra, licenciamento, exploração dos recursos florestais e combate ao desmatamento, representa uma pauta perene a região.

Nesse contexto, passados oito anos da implementação do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), o presente trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR), disposto no Artigo 29 do Código. Política e ecologicamente, o CAR é o primeiro passo para que produtores rurais regularizem ambientalmente suas propriedades com fins de conservação ou recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL), além da exploração produtiva da propriedade. O Cadastro é elemento condicional para o acesso a financiamento para exploração da terra. Para o Estado, constitui um complexo banco de dados – inclusive geográfico – sobre produtores rurais e condições do uso da terra nas propriedades, facilitando a atuação da administração pública na fiscalização das florestas na Amazônia.

O CAR surge da ideia de otimizar a identificação do desmatamento e desmatadores na Amazônia. Apesar dos dados gerados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), havia e ainda há necessidade de identificar nominalmente os responsáveis pelas áreas desmatadas (PIRES E SAVIAN, 2015).

Partindo de uma abordagem pluralista (ROMANO, 2009) e procurando articular com a questão da hegemonia, como LACLAU E MOUFFE desenvolveram (LACLAU E MOUFFE, 2015; MOUFFE, 2014), o objetivo do presente trabalho é observar a efetivação do CAR na Amazônia, por meio da análise da atuação de atores chaves – grupos políticos, empresários, ruralistas, produtores rurais e Organizações da Sociedade Civil – com o intuito de compreender como essa política foi gerada e seus primeiros resultados sobre a gestão e uso da terra na Amazônia.

Também será incluído um histórico recente de políticas públicas ambientais e fundiárias, para compreender as implicações na atual forma de exploração de recursos e interação entre atores sociais e econômicos. Essa será uma contribuição voltada ao âmbito

regional, ou seja, para a Amazônia Legal, contando com a abordagem de atores que influenciaram e influenciam o CAR. A análise compreenderá dois períodos: um, abordando o período da redemocratização, com a criação de políticas na área ambiental e, o seguinte, a partir da criação do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), precursor e uma das peças chave para o futuro CAR.

Essa é uma abordagem contingente, que tentará se aproximar dos diferentes conflitos nos discursos dos atores envolvidos. As pautas governamentais em curso consideram questões ambientais como entraves à produção, ao avanço da agropecuária e mineração, típicas de uma visão elitista de desenvolvimento, pautada no acúmulo de capital e financeirização da economia. Assim, espera-se que seja uma contribuição ao entendimento das práticas postas à execução do CAR, e que também possa trazer subsídios para o aprimoramento de políticas no desenvolvimento social e ambiental na Amazônia, considerando o atual contexto político pós-eleição 2019.

## **Justificativa**

Contemporaneamente, estudos que tem se debruçado sobre o Código Florestal e Cadastro Ambiental Rural (CAR) dedicam-se em geral à identificação dos resultados sobre perdas e ganhos de áreas produtivas, florestas primárias e secundárias, principalmente, na Amazônia, a partir de modelagens matemáticas, ecossistêmicas e geográficas,. Também observam as florestas plantadas com fins econômicos, visto que, com o novo código, é possível ocupar áreas de preservação permanente (APPs) e Reservas Legais (RLs).

Uma outra linha é a voltada a interpretações sobre normativas do código voltadas à regularização ambiental nos estados, além dos limites legais sobre o uso da terra. Por fim, também existem estudos fundados em abordagens das ciências sociais que recuperam as lições e conhecimentos históricos sobre a implementação nos estados que executam o Código Florestal e CAR.

Pelas modelagens do professor Britaldo Soares Filho (2014), destaca-se que o novo código poderá ser responsável pela não recuperação de 29 milhões de hectares de florestas desmatadas (SOARES FILHO *et al.* 2014), comprometendo o funcionamento de ecossistemas. Além disso, já era possível observar o avanço do desmatamento na Amazônia por reflexo do

novo código. Para esses pesquisadores, o CAR seria a chave do sucesso, pois permitiria o georreferenciamento das propriedades e transparência sobre o uso da terra.

Na visão legal do código, há também uma perspectiva histórica, como podemos observar em Figueiredo e Leuzinger (2001), com o processo de alterações no código a partir da década de 90 e embates entre ruralistas e ambientalistas. Além desses, Sparovek (*et al.* 2011) propõe uma revisão do código conforme as propostas existentes nos anos 90 para redução ou manutenção de APPs e RLs. Em Pires (2014) e Pires e Savian (2015), a perspectiva histórica e efetivação do novo código e do CAR é relevante para a observação dos ganhos para políticas ambientais nos estados amazônicos. Além disso, esses estudos destacam os desafios ainda existentes para se pensar o uso da terra e o desenvolvimento de metodologias e práticas para recuperação de áreas degradadas.

Com intuito de contribuir para as reflexões citadas acima, pretende-se compreender o momento anterior à implementação de tais políticas, revisando a condução e posição de atores chave na discussão. Qual foi o discurso vitorioso? Quais atores conseguiram impor um discurso comum a suas pretensões influenciando outros atores? Assim, a presente pesquisa justifica-se pela importância de dar ênfase à análise do contexto e atuação de atores relevantes durante o processo de reformulação do Código Florestal, que deu origem a Lei nº 12.651/2012, que abrangiu o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

## **Objetivos e questões**

Dentro de uma abordagem pluralista (ROMANO, 2009), considerando a participação, intercâmbio e interesses entre diferentes atores organizados – grupos políticos, empresários, ruralistas, produtores rurais e Organizações da Sociedade Civil – o objetivo do presente trabalho é avaliar o papel do Cadastro Ambiental Rural na gestão ambiental e seus reflexos no contexto territorial da Amazônia. Desse modo, será feita uma análise sobre a atuação de atores para compreender como o CAR foi pensado em sua concepção, seus primeiros resultados para a gestão e uso da terra na Amazônia.

Tem como objetivo específico identificar e analisar o histórico recente de políticas públicas ambientais e fundiárias para compreender as implicações na atual forma de exploração de recursos e interação entre atores sociais e econômicos.

A análise pretendida aqui se dará a partir do período da redemocratização do país, um momento mais recente da história sobre as questões agrária e ambiental, no intuito de trazer as bases necessárias para se compreender tais discussões para Amazônia. No momento seguinte, a análise se dará a partir da criação e implementação do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR).

Como mecanismo de controle, o SLAPR consiste em articular de forma integrada três esferas de ação distintas: a fiscalização, o monitoramento e o licenciamento ambiental dos imóveis rurais (ISA &ICV, 2006). A legislação que o criou estabelece que o licenciamento ambiental constitui instrumento do controle do desmatamento. Assim, para a realização de qualquer atividade potencialmente poluidora no imóvel rural é necessária a denominada Licença Ambiental Única (LAU), obtida mediante prévio registro georreferenciado do imóvel, voluntário ou por notificação do órgão ambiental mato-grossense” (PIRES, 2014, pág. 4).

Considera-se esse Sistema o cerne para o CAR e um dos marcos para se chegar ao entendimento contemporâneo sobre o Cadastro e sua relevância a regularização ambiental.

Como observado por Oliboni (2018), tem-se por hipótese que a atual legislação ambiental (Código Florestal) é diretamente afetada por interesses econômicos, políticos e sociais, que tendem a ter maior peso que levantamentos, estudos e pesquisas sobre aptidão dos ambientes para atividades antropogênicas. Dentro da perspectiva pluralista radical (ROMANO, 2009), deveria pesar a capacidade interativa entre indivíduos e grupos organizados, com redes amplas e acessíveis, sem exclusão ou obstáculos, além da participação igualitária na formação de agendas e concentração na efetividade de políticas públicas a grupos prioritários. Mas será que essa é a realidade do Cadastro Ambiental Rural na Amazônia? A partir disso, parece então relevante verificar como pensavam os atores que propuseram as atualizações dentro do Código Florestal e a criação do CAR e quais eram as práticas dos grupos envolvidos.

Se o CAR é também uma forma de acesso a financiamentos para produção, torna-se importante verificar como isso tem sido feito em consonância com políticas públicas ambientais na Amazônia e como atores locais poderiam acessar esses financiamentos. Nesse cenário, acredita-se que, para além dos atores estatais e privados propostos por Romano e Leite (1999), será necessário observar a atuação de Organizações da Sociedade Civil em cada uma das etapas aqui previamente propostas – elaboração do CAR, implementação da política e resultados para Amazônia.

A partir disso, para alcançar os objetivos dessa pesquisa, que é compreender a concepção e resultados acerca do CAR, as seguintes questões serão o ponto de partida:

- Quais eram as expectativas com o Cadastro Ambiental Rural (CAR)? Qual é o papel do CAR no contexto de ordenamento territorial?
- Qual foi, e ainda é, o papel de diferentes grupos políticos, bancada ruralista, produtores rurais e Organizações da Sociedade Civil voltados à gestão ambiental e territorial na Amazônia Legal?
- Tais políticas e instrumentos tenderam e tendem a facilitar o desmatamento da Amazônia Legal?

## **Fontes e estrutura do trabalho**

Para a elaboração da pesquisa, será feito um levantamento de trabalhos já realizados sobre a temática da regularização ambiental e fundiária, licenciamento ambiental e CAR. O escopo territorial de trabalho será a Amazônia Legal, devido a sua total relevância no cenário social e econômico brasileiro.

Pretende-se também fazer uso de fontes orais, com a realização de entrevistas semiestruturadas com atores dos diferentes grupos organizados aqui tratados, baseadas em um questionário orientador (ver apêndice).

A ideia é introduzir o tema para os entrevistados (FLICK, 2002) e compreender como tais pessoas ou grupos participaram da concepção e execução do CAR, buscando a história dentro da história, para que as práticas e olhares sobre a execução da política sejam questionadas criticamente (ALBERTI, 2002). Dessa forma, as entrevistas poderão provocar e contradizer as generalizações sobre o passado, já que a percepção sobre o passado pode levar a perspectivas diferentes sobre uma história já escrita (ALBERTI, 2002). Espera-se que essa análise permita uma melhor compreensão de como se dão as diferentes formas de articulação de atores e grupos de interesse.

Em vista das contribuições de Flick (2002), é relevante e necessário abordar pessoas que tenham tido experiências diferenciadas no tema, no que diz respeito a tempo, espaço e situações. Parte do trabalho tem como método a análise documental de notas taquigráficas sobre as legislações mais relevantes ao assunto, como o parecer do deputado Aldo Rebelo sobre a Lei

nº 1.876/99, que deu origem a Lei nº 12.651/12. Além disso, serão observados manifestos elaborados por Organizações Não-governamentais (ONGs) ambientalistas e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) sobre alterações no Código Florestal e realização do CAR. A importância da CONTAG diz respeito a sua atuação em todos estados com os sindicatos de trabalhadores e luta pelo direito à terra por meio da reforma agrária, particularmente desde o seu III Congresso em 1979 (TAVARES, 2007).

A partir disso, o presente trabalho será dividido nas seguintes partes:

- A presente Introdução;
- O primeiro e breve capítulo sobre o modelo de análise com a organização conceitual e teórica do trabalho para entender a articulação de atores e discursos;
- O segundo capítulo, introdutório à gestão territorial, onde se pretende resgatar um breve histórico da infraestrutura, questão agrária e pontes com a regularização ambiental, tendo como pano de fundo a Amazônia Legal. Para isso, além de recuperar estudos de autores diversos, serão exploradas a atuação dos atores envolvidos e relações existentes, como esse contexto influenciou no desmatamento, as pressões existentes para alterações na exploração dos recursos amazônicos, não considerando a voz dos atores locais, e as alterações na legislação ambiental (Lei nº 12.651/12);
- Posteriormente, no terceiro capítulo, será abordado o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), incluindo uma análise dos discursos em disputa e, por fim, uma descrição sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) à luz do novo Código Florestal. Aqui, serão inclusas as reflexões acerca das trocas, arranjos e interesses políticos que pautaram a revisão do Código Florestal.
- No quarto capítulo, pretende-se também abordar as contradições na execução do CAR, contando com as reflexões e contribuições dos entrevistados, e responder às questões supracitadas no tópico anterior.

Nos dois capítulos anteriores, serão observados os atores responsáveis pela elaboração e execução do CAR no Governo Federal (Ministério do Meio Ambiente – MMA e secretarias envolvidas) e ONGs. Além disso, pretende-se ainda trazer insumos para olhares possíveis à gestão ambiental e territorial; e

- Por fim, nas considerações finais, a partir dos objetivos, questões e hipótese, serão recuperados, de forma sucinta, os resultados do trabalho desenvolvido ao longo dos capítulos.

## **Capítulo 1. Modelo de análise: pluralismo, hegemonia e discurso.**

### **Procurando articulações para a compreensão de atores e discursos em disputa**

Para compreender posições e as relações de diferentes forças interessadas na elaboração ou execução de políticas, deve-se observar que historicamente não há um único sentido sobre o que se discute no campo político. Esse campo representa um espaço simbólico estruturado pelo antagonismo entre agentes. Os discursos em disputa possuem bases culturais, interesses e processos políticos ou econômicos diversos, estando voltados para o domínio das regras do jogo, que por sua vez, também estão postas em disputa no campo (BOURDIEU, 2014). A competição política se dá por meio dos poderes institucionais existentes, fomentados por coalizões internas ou fora do Estado, com organizações sociais e empresarias. As diferentes características dos agentes coletivos possibilitam a capilaridade, e influenciam no ordenamento político e territorial.

Nesse espaço, deve-se observar as reações das agências de Estado perante as influências dos grupos envolvidos, para que seja possível entender o que pode pesar para o alcance dos interesses das próprias agências. A participação dessas, por diversas vezes, é pautada pela manutenção do equilíbrio entre os interesses predispostos.

Fazendo uma análise da influência de atores privados (grupos sociais) no âmbito de deliberações que se tornarão públicas, pelo viés pluralista, é possível identificar os bastidores de formulação e implementação de uma política (ROMANO, 2009). A interação e conflitos entre diversos grupos sociais são mediados por meio da implementação de políticas, que tem a finalidade de balizar diversos interesses. Nesse contexto, associações voluntárias, empresas, grupos de pressão, agências do Estado e partidos políticos representam agrupamentos que possuem consenso sobre preferências, que são mantidos enquanto fazem sentido entre si. Em um nível acima, as relações entre tais grupos podem trazer consensos gerados a partir da comunicação, compreensão e formação de opinião pública (ROMANO, 2009).

Ainda, como destaca Romano (2009), uma das principais características do pluralismo é a diversidade entre os grupos interessados na implementação e execução de políticas, ou seja, não há um domínio permanente entre os atores, o que reforça o caráter contingente e limitado na liderança. Assim, a “avaliação das políticas públicas possibilitaria descrever o modo de

regulação vigente e identificar os processos de mudança e de estabilidade da instituição política e econômica” (ROMANO, 2009, p. 277).

Os ministérios, secretarias e agências do executivo, assim como o campo legislativo, permanentemente, sofrem pressões de interesses privados do mercado, de organizações da sociedade civil e demais grupos pautados por interesses e temas próprios. Nesse contexto, o grupo que detém maior número de capitais – econômico, político, social e simbólico (BOURDIEU, 2014) – influencia de forma definitiva os resultados e regras do jogo.

No intuito de compreender a (re)construção dos espaços políticos, a análise de atores também é relevante à compreensão de suas diferentes práticas, agendas existentes, recursos de poder para negociação (recursos constitucionais, jurídicos, financeiros, organizacionais e de informação), além das possíveis redes e discursos que utilizam, desde o que se refere à fala até sua performance (ROMANO, 2009. LACLAU E MOUFFE, 2015).

O tema em questão, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), foi consolidado no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), sendo definido como um registro público obrigatório para todos os imóveis rurais. No Artigo 29 da Lei, é descrito da seguinte forma:

“É criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012, pág. 31).

Conceitualmente, o cadastro tem por objetivo a regularização ambiental individual de imóveis rurais a recomposição de passivos ambientais e manutenção de APPs e Reserva Legal que estiverem em situação regular, ou seja, permite a identificação dos usos da terra e possibilita o planejamento integrado de atores públicos e privados sobre a paisagem. O CAR não é instrumento de licenciamento (ambiental) de atividades realizadas na propriedade e não serve como título de propriedade, não se confunde com a regularização fundiária e não exclui a necessidade do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

A governança sobre o CAR deve ser observada pela atuação de diferentes grupos e pelas etapas da sua criação, nas quais destacam-se a formação do discurso, a formulação, e a implementação da política, que englobam processos formais que se sobrepõem e são alterados no contexto histórico e socioeconômico. Pode-se dizer que é comum interesses e pressões



políticas prevalecerem nesse processo multiescalar, que leva a consolidação ou reformulação política, potencializando cenários socioeconômicos.

No campo político, havia, no Governo Federal, a atuação de blocos que dialogavam pelo fortalecimento da área ambiental e outros que se pautavam pelo desenvolvimento da agropecuária. Entre os atores coletivos no debate, Pires (2014) destaca a atuação de dois grandes blocos:

- O primeiro é formado pelos ruralistas (atores públicos organizados no Congresso Federal, atores privados e empresas do agronegócio<sup>1</sup>) que defendiam a redução da proteção à vegetação nativa e a não homologação de territórios ocupados por indígenas, demarcação de territórios quilombolas e criação de Unidades de Conservação, que tiveram considerável evidência nos mandatos do Presidente Lula, com a operacionalização do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.
- O segundo, pelos ambientalistas (atores públicos organizados no Congresso Federal, nesse caso, priorizaremos as Organizações da Sociedade Civil, povos e comunidades tradicionais na Amazônia), que defendiam ações sobre incentivos econômicos para a conservação e mecanismos de compensação de reservas legais (PIRES, 2014).

Nesse contexto, busca-se compreender as disputas à ideia de hegemonia, onde é possível pensar o domínio sem o uso da força, por meio do consenso entre o político, o cultural e moral, fortalecendo determinado projeto político. Como destaca Gramsci (2002) em análise sobre o Príncipe de Maquiavel, observa que forças históricas poderiam atuar de forma eficiente sobre o poder, onde o líder por ele caracterizado como príncipe moderno, deveria ser o principal organizador de uma verdadeira reforma moral e intelectual, o que significava guinar posições e desenvolver elementos necessários à vontade coletiva.

O poder é exercido na sociedade política por meio da combinação de direção e domínio, composta por aparelhos burocráticos, políticos e militares, cabendo-lhes o dever da disciplina.

---

<sup>1</sup> Agronegócio ou *agribusiness*, como colocado aqui, não diz respeito somente à noção descritiva da cadeia de produção e distribuição de *commodities* agrícolas e processamentos industriais realizados durante e pós produção agropecuária. Agronegócio envolve uma elite estabelecida ao longo das últimas décadas no Brasil, que tem por *modus operandi* a produção extensiva da pecuária bovina e monocultura, principalmente, da soja. Sua abrangência territorial, primeiramente, se deu no sul do país e, desde a década de 70, a continuidade desse tipo de ocupação na Amazônia é influenciada por meio das elites políticas e grandes empresas (STÉDILE, 2013).

Já na sociedade civil, os aparelhos privados, partidos, meios de comunicação de massa e universidades, são responsáveis pela formação do consenso que sustenta o poder (SCHLESENER, 1992).

Hegemonia pressupõe que se leve em conta os interesses e tendências dos grupos pelos quais ela será desempenhada, exigindo certo equilíbrio do grupo dirigente, por meio de concessões políticas e econômicas. Para o alcance da hegemonia, deve haver uma combinação de força e consenso de forma equilibrada. A força deve ser apoiada pelo consenso da maioria, elevando-se a esse estágio por meio de órgãos de opinião pública (GRAMSCI, 2002). Em contraponto, para Gramsci (2002), o fracasso ou crise hegemônica está ligado à imposição dada somente pela força ou coerção, sem considerar as reivindicações das massas.

A hegemonia deve ser compreendida como relação ativa, capaz de evidenciar conflitos sociais por meio da vivência política. Nesse contexto, a classe mandatária precisa recriar constantemente forças de direção, enquanto, por sua vez, classes dominadas tentam resistir e impor o contraponto a ordem vigente (SCHLESENER, 1992).

Nas últimas décadas, uma revisão sobre a abordagem de hegemonia foi proposta para observação de disputas de discursos. Esse conceito foi visto por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015), principalmente, a partir de uma recuperação da visão gramsciana e um diálogo com a perspectiva da democracia radical, dentro do pluralismo. Para eles, o discurso é peça chave, compondo um sistema de significados contingentes e inerentes às estruturas sociais, não sendo apenas a pura ocorrência de uma fala ou acontecimento. O discurso estabelece um sistema de relações entre objetos e práticas, agregando agentes, que por sua vez, atuam negociando posições políticas que levam a concordâncias e antagonismos. O discurso possui, desse jeito, uma dimensão de poder inseparável a ele (LACLAU E MOUFFE, 2015).

De maneira complementar, as lógicas que compõem o sistema, representam um conjunto de condições para sustentação e contraposição (LACLAU E MOUFFE, 2015). As lógicas políticas são diferentes e equivalentes, constituindo mecanismos fundamentais a contestação e articulação de discursos.

A lógica de equivalência polariza e funciona como fronteira política entre dois campos antagonicos, identificando o nós e o eles. Nesses campos identitários, a lógica da diferença que se expressa através de diferentes demandas, e é articulada através da lógica da equivalência em torno de causas comuns (LACLAU E MOUFFE, 2015). Em suma, as práticas discursivas

perseguem a lógica da equivalência, pois à medida que a articulação das diferenças cresce, a identidade do nós se fortalece na disputa com o eles.

A articulação das diferentes demandas numa cadeia de equivalências se dá através de pontos nodais e se expressam através de uma demanda que esvazia as particularidades, passando a representar o conjunto articulado de demandas dessa cadeia. Essa demanda que esvazia a particularidade para assumir a universalidade do conjunto é denominada *significante vazio* (LACLAU E MOUFFE, 2015).

Para Laclau e Mouffe, o antagonismo é um elemento central da disputa política. O antagonismo traz o conflito, que por sua vez se expressa pela construção e disputa entre projetos com visões e propostas diferentes na política democrática e plural. O consenso, por sua vez, deve ser visto como resultado da articulação hegemônica, oriunda de práticas das forças antagônicas e instabilidade da fronteira que as apartam. O consenso é contingente e sua busca não deve tentar eliminar a qualquer custo a existência de diferentes visões e propostas. Essas propostas devem ser colocadas para escolha das pessoas (LACLAU E MOUFFE, 2015).

A prática discursiva articula elementos a fim de construir identidades próprias daquele discurso. Consideramos forças hegemônicas como antagonistas que tomam forma a partir das práticas discursivas para alcançar êxitos e, por outro lado, gerar e ampliar resistências. Na presente análise, buscar-se-á retomar esse olhar de Laclau e Mouffe sobre o político, a disputa pela hegemonia, os discursos com seus componentes e as identidades que os delimitam.

No contexto de disputas sobre a atualização do Código Florestal (CF) de 1965 e a institucionalização do CAR, será observada a proposta de Pires (2014) e a articulação da abordagem pluralista com a questão da hegemonia, para consolidar a aproximação através de dois grandes grupos ligados ao meio ambiente e a exploração e uso da terra.

O primeiro grupo é composto pela Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) e pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), que agrega diversas federações e sindicatos rurais do país; e, o segundo, composto pela Frente Parlamentar Ambientalista, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)<sup>2</sup> do

---

<sup>2</sup> O meio ambiente ganhou destaque em discussões na Câmara dos Deputados em 2004, quando foi desmembrado da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, e criada a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Essa é uma comissão permanente, que tem como principais competências a política e sistema nacional do meio ambiente, o direito ambiental e o desenvolvimento sustentável (BRASIL. S.D). Pelo recorte proposto, pode ser observado que as lideranças dessa comissão são alteradas ano a ano, tendo um presidente e três vices. No período de 2012, nota-se uma atuação voltada a crítica do avanço do desmatamento e enfraquecimento da visão ambiental, comandada pelo Deputado Sarney Filho.

Congresso e Ministério do Meio Ambiente e por ambientalistas e ONGs como o Instituto do Homem e Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), *Greenpace*, *World Wild Fund for nature* (WWF) e SOS Mata Atlântica.

Especificamente, se, para os ruralistas, o CF possuía normas muito rígidas, que iriam reduzir áreas agricultáveis e levar produtores à miséria, para os ambientalistas, o CF passaria a beneficiar quem manteve e ainda mantém suas APPs e RLs, se tornando um instrumento de monitoramento e controle para o Estado.

A opção de análise pelas frentes parlamentares se dá pela possibilidade de observar a atuação de grupos formados, principalmente na esfera federal, tendo atuação consolidada por interesses comuns, apoiados pela sociedade civil. Ambas frentes aqui identificadas tiveram sua origem após a Constituição de 1988, sendo a Frente Parlamentar da Agropecuária consolidada pela bancada ruralista em 2008<sup>3</sup> e a Frente Parlamentar Ambientalista, pela área ambiental, em 2007<sup>4</sup>.

Como destaca Bruno (2017) e Camargo (2009), a bancada ruralista possui representatividade no Congresso, sendo proeminente nos interesses dos grandes produtores, apesar de, por vezes e razões estratégicas, defenderem também reivindicações de pequenos produtores. Ela é composta por cerca de 200 parlamentares, voltados ao fortalecimento de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio. Já a Frente Parlamentar Ambientalista não possui o mesmo poder de *lobby* e influência dos ruralistas dentro do congresso, mas tem como ponto forte a participação da sociedade civil e opinião pública para pressão de suas pautas.

Para consolidar a análise dos grupos e a discussão em torno da hegemonia, foi decidido complementar as ideias de Laclau e Mouffe com a utilização de um modelo proposto por Errejón Galván (2012), que dialoga com marcos interpretativos (SNOW e BENFORD, 1988), utilizado também por Romano (2018). Com esses modelos, será feita uma análise sobre marcos específicos no discurso político, a saber:

---

<sup>3</sup> Histórico da bancada ruralista. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>>.

<sup>4</sup> Apresentação da Frente Parlamentar Ambientalista. Disponível em <<https://www.frenteambientalista.com/frente-parlamentar-ambientalista/>>.

- Marco de diagnóstico: identificação do aspecto problemático que torna uma situação insustentável. Há necessidade de intervir e, além disso, identificar o causador dessa situação;
- Marco de prognóstico: corresponde à proposta de solução, incluindo estratégias e objetivos. Identifica os atores em disputa, ou seja, as fronteiras entre o “nós” e o “eles”, retratados pelos protagonistas da resolução e os que causam a situação problema; e
- Marco de motivação: apresenta o passado histórico dos vitoriosos e as motivações para mudança sobre a situação problema. Também são observados o vocabulário e símbolos utilizados pelos protagonistas para estimular e criar um sentimento coletivo de empoderamento, que se torna o combustível para as ações propostas.

A seguir, será apresentado um quadro resumo com as descrições das questões que orientam a análise de marcos (Quadro 1).

**Quadro 1.** Análise de marcos e questões que os guiam para a construção de discursos políticos. Fonte. Errejón Galván, 2012. Elaboração própria a partir da descrição das questões em destaque.

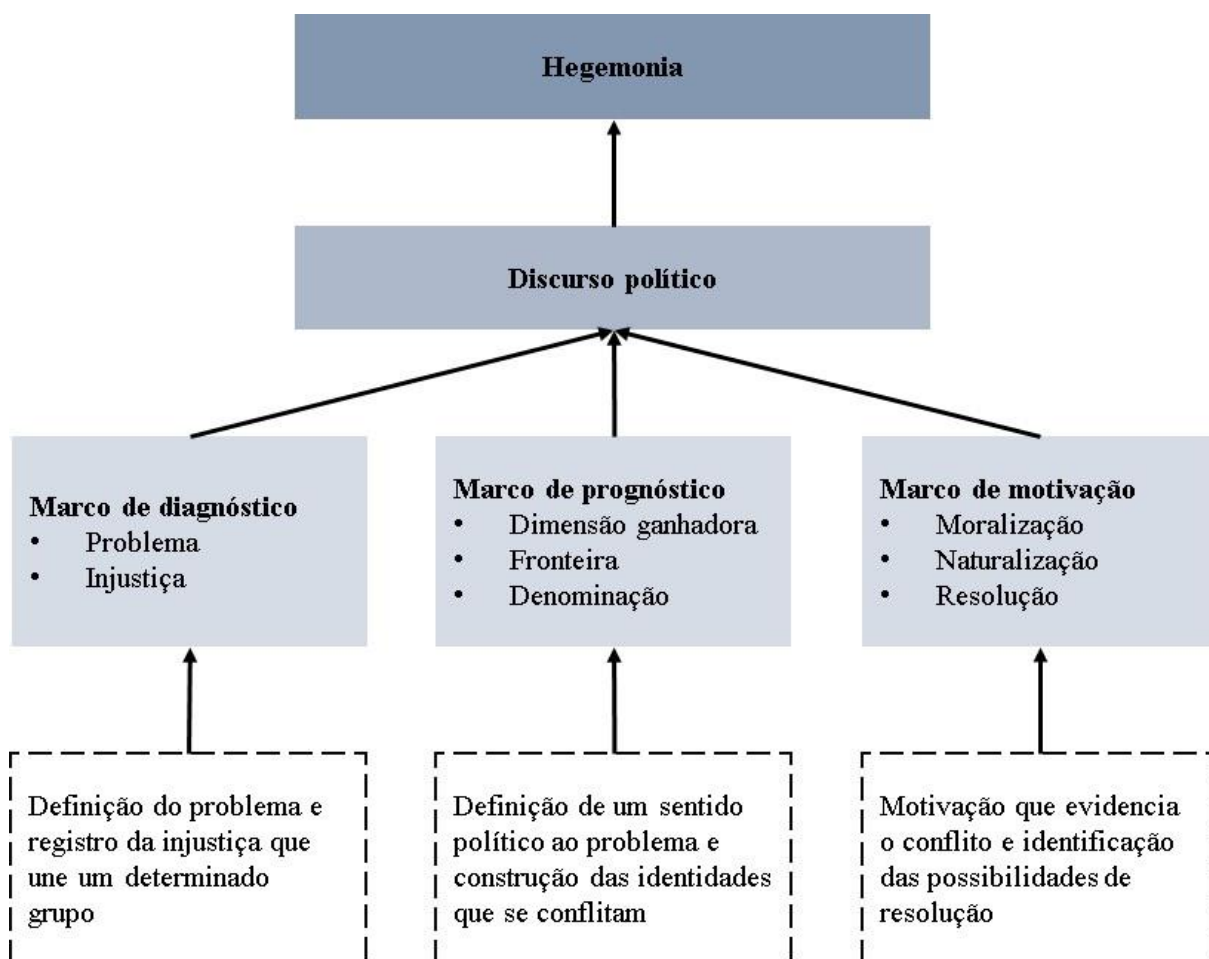
	<b>Problema</b>	<b>Injustiça que se destaca no problema</b>
<b>Marco de diagnóstico</b>	<p>Aqui é identificada uma situação que se torna pública e ascende como injustiça para o grupo que a problematiza.</p> <p>Ela se torna latente não apenas para alguns, mas como problema comum a um grupo maior.</p>	<p>A injustiça pode ser identificada como algo amplo, que, conectado ao problema, é visto como atribuição comum a todo o grupo envolvido.</p>

	<b>Dimensão vencedora</b>	<b>Fronteira no campo político que define dois lados</b>	<b>Denominando o problema como significante vazio</b>
<b>Marco de prognóstico</b>	Nessa dimensão, a causa identificada como injustiça leva ao objetivo político.	<p>Aqui, o discurso se arquitetava no campo político. Fica nítida a fronteira que divide os campos.</p> <p>De um lado, está o que é representado pelo "nós", responsável por identificar o problema e injustiça.</p> <p>Do outro lado, está quem representa o "eles", os culpados pela injustiça. Assim forma-se o sentido de ser dos atores em tensão.</p>	<p>A denominação consolida o discurso hegemônico, criando uma identidade ampla, representada por um símbolo ou líder.</p> <p>Se, por um lado, se firma uma visão contingente, por outro, tal visão pode imobilizar o grupo a transcender a fronteira, o que compromete a visão hegemônica, gerando novos conflitos e disputas pela hegemonia.</p>
	<b>Moralização</b>	<b>Naturalização e reconstrução histórica do sofrimento e passado glorioso (do nós)</b>	<b>Resolução que atenda os interesses da identidade construída</b>
<b>Marco de motivação</b>	<p>Com a definição do "nós" (protagonistas da solução) e o "eles" (culpados pela injustiça), são interpretadas as intenções, no sentido emancipatório (progresso) ou opressivo (degradação).</p> <p>A mobilização se dará em prol da moral do nós.</p>	<p>Aqui, é dada a conscientização contingente dos tempos vitoriosos dos grupos. O passado de conquistas se contrasta com a oposição, ainda adormecida.</p> <p>A luta atual terá como resultado o revezamento das forças à frente do poder.</p>	<p>São apresentados os benefícios do nós, por meio de propostas compreensíveis e que tenham crédito. Assim, a resolução inclui as soluções propostas para mobilizar o nós.</p> <p>Essa mobilização é chave para instituir um poder coletivo, que pode ser limitado territorialmente, mas traduz o que pode ser alcançado a partir do esforço comum.</p>

Em suma, através do modelo, pretende-se observar a formação do discurso político. No marco do diagnóstico, é identificado o problema e a injustiça que motiva aquele grupo. No marco do prognóstico, se recupera a proposta para solução, além de identificar a fronteira entre

grupos e nós que protagonizarão as soluções. No marco de motivação, se coloca em evidência o conflito procurando mobilizar as pessoas e identificação das possibilidades e proposta de resolução. A articulação desses marcos pode ajudar a reconstruir o discurso político, composto pelas ações, performances, textos e falas, sejam elas individuais ou coletivas. Sintetizando ao extremo, pode-se dizer que os marcos em conjunto permitem qualificar os discursos políticos, e que a disputa desses discursos aponta para a conformação ou reconfiguração da hegemonia (ERREJÓN GALVÁN, 2012; LACLAU E MOUFFE, 2015; ROMANO, 2018). O Quadro 2 abaixo sintetiza o modelo de análise de marcos.

**Quadro 2.** Modelo de análise de marcos para construção de discursos políticos visando o alcance da hegemonia. Adaptado de Errejón Galván, 2012.



Observa-se que esse modelo tem aqui uma finalidade analítica e, dessa forma, não pode se tomar a hegemonia como o auge dos grupos analisados, mas como parte contingente de um momento *per se*, dinâmico e conflitivo em um processo entrelaçado com posições definidas

(ERREJÓN GALVÁN, 2012). Sem dúvida, há outros fatores e atores políticos para se considerar nessas disputas, porém, no presente trabalho, o foco será no que se considera como os principais discursos existentes em disputa pela construção da hegemonia nos debates políticos sobre a Amazônia.

Na presente pesquisa, como anteriormente dito, serão consolidados os cenários representados pela Frente Parlamentar da Agropecuária e pela Frente Parlamentar Ambientalista. No capítulo 3, será observado os quadros de marcos de análises para esses atores.



## Capítulo 2. Interesses sobre a Amazônia: legalizada para o desenvolvimento e para o desmatamento

Para compreender questões contemporâneas ao desenvolvimento na Amazônia, propõe-se, de maneira breve, resgatar algumas políticas chaves para modelagem das dinâmicas atuais.

Para Becker (2004), principalmente, a partir da segunda metade do século XX, a Amazônia passou a ser encarada como nova fronteira à exploração de recursos, povoamento e consolidação de sua integração ao território nacional, já que até 1930 a política federal era delineada, sobretudo, pelo apoio às atividades agrárias para exportação (ROMANO, 2009). Em 1953, considerando o planejamento regional para sua ocupação, foi criado o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, coordenado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA). Sobrepondo-se à concepção de bioma<sup>5</sup> Amazônia<sup>6</sup>, passa-se a considerar um recorte Legal, abrangendo “a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º” (BRASIL, 1953).

Como observam Anache e Deus (2018, p. 3),

“A delimitação da região passa a abranger o Estado do Mato Grosso em sua totalidade. Também houve uma modificação a partir da Constituição Federal de 1988, quando o Tocantins é criado e os territórios de Roraima e Amapá (...), passando a fazer parte da região da Amazônia Legal, que totaliza 5 milhões de km<sup>2</sup>, (IBGE, 2011) entre os 771 municípios que a compõe. O cerrado ocupa cerca de 768.000 km<sup>2</sup> (17,8%) da área da Amazônia Legal”.

Pelo viés estratégico do Plano para essa região, foram realizadas ações de colonização, abertura de áreas voltadas a atividades agropecuárias, além de financiamento e captação de recursos por meio do Banco de Crédito da Amazônia, antigo Banco da Borracha (STELLA, 2009). Ao longo dos governos ditatoriais militares, se fortaleceria a forma de se planejar pelo viés nacional-desenvolvimentista exógena a região. A SPVEA foi extinta em 1966, dando espaço a uma das Superintendências do Desenvolvimento criadas pelo Governo – na Amazônia ela foi denominada SUDAM (BRASIL, 1966) – no intuito de coordenar ações de levantamento

---

<sup>5</sup> Compreende-se bioma como um conjunto de ecorregiões, fauna, flora e dinâmicas e processos ecológicos similares (WWF, 2000).

<sup>6</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004), a Amazônia brasileira é o maior bioma do país, delimitado pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e ainda partes do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso, totalizando uma área de 4.196.000 km<sup>2</sup>, equivalendo a cerca de 50% do território brasileiro.

de potencial econômico da região, ocupação e exploração por meio de atividades extrativistas e agropecuárias. Dentre as iniciativas implantadas na época, destacam-se o Programa Grande Carajás no Pará, Projeto Jari entre o Amapá e Pará e a exploração mineral na Serra do Navio no Amapá e Rio Trombetas no Pará (MELLO, 2006).

No contexto geopolítico mundial, uma das principais ideias sobre desenvolvimento recaía sobre a integração de regiões menos desenvolvidas às mais dinamizadas, onde o investimento estatal seria o pressuposto para o desenvolvimento e aplicação de capitais. Nesse âmbito, na Constituição de 1946 (art. 199), por articulação de deputados amazonenses e senadores paraenses (MARQUES, 2013), o Governo Vargas incluiu a criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que captaria 3% do total de receitas da União por 20 anos para o desenvolvimento econômico da recém denominada Amazônia Legal, vista por uma perspectiva de ocupação, garantia da soberania brasileira, reserva de recursos naturais e minerais a serem explorados (BRASIL, 1946. CAPOBIANCO, 2014). Assim, segundo a Lei nº 1.806/1953, a criação do Plano de Valorização constituía, segundo o Art. 1º:

“(…) um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País”. (BRASIL, 1953)

Dessa forma, não muito diferente de intervenções anteriores na Amazônia, a ideia era realizar a seleção de espaços com maior aptidão ao desenvolvimento econômico, para que pudessem ser estabelecidos polos de desenvolvimento. Conforme destaca o Art. 7º, a lei destinava-se a promoção do desenvolvimento agrícola, diferenciando o zoneamento pela seleção de áreas com maior produtividade e rendimento, além das atividades extrativistas e a pecuária, tendo como mote a promoção da elevação da qualidade alimentar das populações na Amazônia.

As intenções sobre o desenvolvimento pensado externamente à região estavam bem postas no Artigo supracitado, pois, nele, ainda se destacava a necessidade de incentivo ao capital privado, incluindo a realização de empreendimentos e obras na região com empresas de capital misto e parcerias com órgãos públicos (BRASIL, 1953). O plano previa a formação de pastagens e fixação da pecuária bovina, fomentando com leite e carne mercados locais (núcleos rurais), além de abrir espaço para discussão de futuras otimizações nas formas de produção e escoamento para além da região.

As iniciativas do Plano de Metas (1956-1961) do Governo Federal, eram voltadas para o envio de contingentes migratórios e povoamento da Região Norte, sobretudo por meio da abertura de estradas. Porém, uma das poucas iniciativas e principal projeto da SPEVEA foi a construção da Rodovia Belém-Brasília - BR-010 (MONTEIRO e COELHO, 2004).

Ainda nesse período, é criado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que consolida o acesso e direito à terra, prevalecendo até os dias atuais. Por meio do Estatuto, são definidas as características das propriedades – imóvel e módulo rural, propriedade familiar, minifúndio e latifúndio – e obrigações do Estado, como assistência técnica, estratégias ao acesso e distribuição de terras por meio da reforma agrária (OLIBONI, 2018). Essa seria uma das pontes possíveis para a implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura, com intensificação de investimentos privados apoiados pelo Estado e fluxos migratórios das demais regiões para o norte (MELO, 2006), vista erroneamente como vazio demográfico.

Ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) caberia o Cadastro Rural dos imóveis e seus proprietários (ou possuidores), para controle e estruturação da base para cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR), calculado conforme a área total da propriedade e a área de uso. Esse cadastro seria regulamentado posteriormente em 1972, definido como Sistema Nacional de Cadastro Rural (Lei nº 5.868/1972), incluindo também terras e florestas públicas.

Conforme Botelho Filho *et al.* (2008), a “preocupação com a localização geográfica das propriedades cadastradas surgiu em 1978 (...) e em 1992, na revisão geral do cadastro que solicitava a entrega de plantas dos imóveis, permitindo confeccionar mapas temáticos do uso da terra”. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) seria responsável pelas frentes de assistência e desenvolvimento rural.

Deve-se observar a correlação entre abertura e pavimentação de estradas com o desmatamento, principalmente a partir da década de 70. “Nos últimos 30 anos, mais de 70 milhões de hectares de floresta tropical amazônica foram derrubados (aproximadamente 9% da região), principalmente no Brasil, onde já foram desmatados aproximadamente 19% de sua floresta amazônica” (PORTO-GONÇALVES, 2018, p. 27). O modo de colonização não leva em consideração a complexidade e relação entre solos-florestas-hidrografia, aprofundando processos de laterização e erosão dos solos com práticas produtivas. Associado a isso, está a queda de produtividade e expansão desordenada sobre novas terras, feita principalmente por camponeses, que sucessivamente tinham suas terras tomadas por grandes agropecuaristas. Esse

processo ligado ao agronegócio e corporações transnacionais, contemporaneamente, da soja, milho e pecuária extensiva, ampliou o denominado arco do desmatamento. Esse foi o mote que levou ao avanço da fronteira para colonização de terras voltadas para produção agropecuária (ANACHE e DEUS, 2018) e implantação de instrumentos de controle como o ITR.

Em suma, a Amazônia é uma região inserida no contexto do sistema capitalista moderno-colonial. Da mesma forma como nos demais países recobertos por ela, na sua parte brasileira pensar a ocupação territorial foi uma tarefa imposta pelos que a colonizaram, com baixíssima interlocução com os próprios amazônidas (PORTO-GONÇALVES, 2017).

## **2.1. Políticas públicas ambientais a partir da segunda metade do século XX**

O Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771) e a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, Lei nº 6.938/1981) já previam a proteção e exploração ambiental, com estruturas de gestão nos níveis: federal para formulação de diretrizes; estadual para elaboração de normas complementares e; tendo os municípios como espelhos aos padrões federais e estaduais. O código já previa à punição a infrações florestais e restrição ao uso das propriedades rurais, por meio das propostas de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL)<sup>7</sup>. Nele, ficou definido que as florestas são bens de interesse comum, o que limitava os direitos a propriedade.

Porém, pode-se dizer que, somente a partir dos anos 90 – período de redemocratização política – com fortes pressões externas e de Organizações Não Governamentais (ONGs), o Governo Federal passou a pautar políticas ditas sustentáveis para as florestas da Amazônia. Nesse contexto, atores que atuavam no período militar, como os médios e grandes produtores, e a agroindústria passaram a ter que mediar pautas produtivas no Congresso. Romano (2009) observa que:

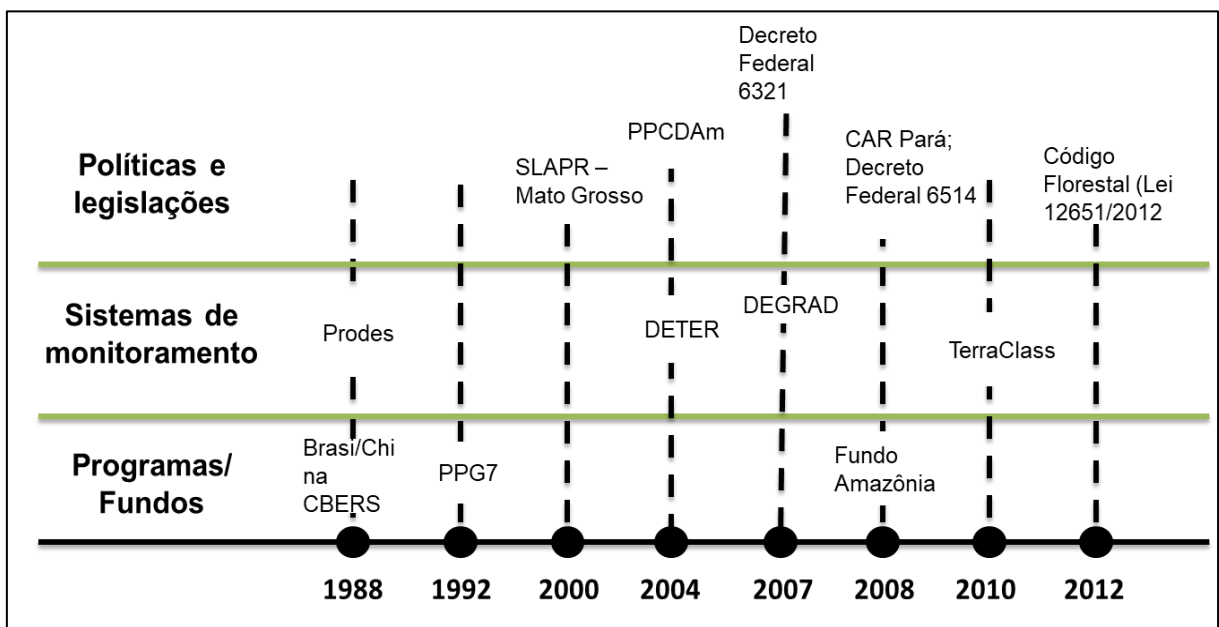
“Na democratização, a conjugação da quebra do regime autoritário, que excluía grande número de produtores dos processos decisórios, a revalorização do espaço do Congresso e uma série de ‘erros’ na estratégia de condução da política agrícola vieram ao encontro da consolidação de novos grupos de interesse de origem agrícola”.  
(Romano, 2009, p. 213)

---

<sup>7</sup> Entende-se por Reserva Legal a área do interior de uma propriedade, delimitada com a função de assegurar a utilização voltada para rendimentos econômicos por meio do sustentável dos recursos naturais, bem como auxiliar a conservação e a resiliência dos processos ecológicos (BRASIL, 2012). É vedado o corte raso, porém é possível exercer atividades, como manejo e ecoturismo. No caso de pequenas propriedades ou produtores familiares, é possível considerar espécies frutíferas e exóticas na composição das reservas.

Nessa conjuntura, observasse a evolução de políticas voltadas a temática fundiária e ambiental, tal como os instrumentos de monitoramento relevantes para a execução dessas políticas (Gráfico 1). Com a redemocratização em 1988, Brasil e China firmaram um acordo de cooperação internacional, denominado Projeto CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres), voltado ao desenvolvimento de instrumentos para o sensoriamento remoto no Brasil, destacando-se as ações para Amazônia e continuidade de atividades como as do Projeto Radar da Amazônia (Radam), pautado ao reconhecimento do solo e suas potencialidades. Esse projeto custou cerca de 150 milhões de dólares, no qual o Brasil investiria 30%, na construção de satélites.

A coordenação do projeto coube ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a relevância na época se deu pelo interesse geopolítico de cooperação entre países em pleno desenvolvimento de tecnologias, o que fortaleceria a inserção dos dois países no mercado de geração de imagens de satélite, o que perdura até o presente. Desde 1995, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a parceria passou a ser de 50% nos custos e desenvolvimento de tecnologias (SANTANA e COLEHO. S.d.).



**Gráfico 1.** Destaques de políticas e sistemas de monitoramento implementados desde a redemocratização do Brasil em 1988. Adaptado de Roitman *et al.* (2018).

Nesse cenário de distanciamento da ideologia nacional-desenvolvimentista e aumento do apelo pela visão ecológica sobre o meio ambiente, foi implementado o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). O Programa contou com doações

internacionais que totalizaram cerca de 250 milhões de dólares, tendo como principal objetivo contribuir para a elaboração e execução de políticas que fortalecessem a conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável da Amazônia.

O Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN) do PPG7, levou o Estado do Mato Grosso a elaboração de seu Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), considerando-se o contexto de pressões contra o desmatamento na Amazônia frente à expansão da fronteira agropecuária preponderante nesse estado.

Essa foi a primeira experiência de digitalização de informações espaciais com imagens satelitais de propriedades rurais na Amazônia, permitindo a identificação de APPs e RLs, o que geraria um banco de dados para fiscalização e licenciamento de atividades no estado. Em suma, o SLAPR permitia o georreferenciamento da propriedade rural, o cadastro do proprietário ou possuidor e a mensuração do passivo e ativo florestal naquela área. Dessa forma, esperava-se inibir e reduzir desmatamentos irregulares em imóveis rurais no Mato Grosso.

“Como mecanismo de controle, o SLAPR consiste em articular de forma integrada três esferas de ação distintas: a fiscalização, o monitoramento e o licenciamento ambiental dos imóveis rurais. A legislação que o criou estabelece que o licenciamento ambiental constitui instrumento do controle do desmatamento. Assim, para a realização de qualquer atividade potencialmente poluidora no imóvel rural, é necessária a denominada Licença Ambiental Única (LAU), obtida mediante prévio registro georreferenciado do imóvel, voluntário ou por notificação do órgão ambiental mato-grossense” (PIRES, 2014,p. 10).

O sistema passou a operar em 2000 e, por meio dele, o Estado mapeou APPs e RLs, com o objetivo de monitorar e identificar desmates não autorizados, para assim, aplicar a legislação ambiental. Os passivos ambientais identificados não impediam o licenciamento de atividades, mas se tornavam a ponte para exigência da recuperação das áreas degradadas.

A origem do SLAPR passa pela criação do Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Complementar nº 38/1995), onde constava a necessidade da Licença Ambiental Única (LAU), que garantia a liberação de desmate para exploração florestal e agropecuária. A LAU se tornou a única forma de se abrir áreas para a produção, além disso, o licenciamento ficou atrelado a averbação da reserva legal por meio da matrícula do imóvel. Em 2005, com a reformulação do Código Estadual, o Mato Grosso consolidou seu modelo de licenciamento ambiental, e para aquisição da LAU, passou a se exigir a elaboração de um plano de recuperação de áreas degradadas e a adequação das reservas legais (AZEVEDO, 2009).

A agenda política do estado foi influenciada pela esfera internacional em termos de financiamento e comércio, em um período de pouca execução do Código Florestal e baixa atuação do Ibama, somada as incertezas sobre a legalidade do desmatamento e as possibilidades de apoio ao estado via PPG7.

A agenda tinha o estado como formulador principal, além da participação da sociedade civil e da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (FAMATO), no nível de capilarização de informações e execução (AZEVEDO, 2009). A não participação de outros atores na formulação da política, ocorreu devido a fuga de possíveis conflitos no entendimento entre agendas ambientalista e desenvolvimentista, o que, concomitantemente, afetou a legitimidade da política, com um mapeamento das RLs e APPs de produtores rurais no estado, num sistema informatizado, mas sem acesso ao público.

Um ponto de destaque ao longo da execução do Sistema foi a baixa interação e articulação observadas pelo Ministério de Meio Ambiente - MMA (BRASIL, 2006). Houve ausência de articulação institucional com órgãos como Instituto de Terras do Mato Grosso (Intermat), Incra, Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso (Indea) e Ibama, o que por exemplo, poderia facilitar a execução do SLAPR em campo com apoio do Intermat e a fiscalização do Ibama. Além disso, o Ministério Público Estadual (MPE/MT) questionou a extrema dependência da SEMA em relação a empresa contratada para implementação dos sistemas informatizados do SLAPR. Apesar do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado, a SEMA não ampliou a época sua equipe de forma a dar conta de toda demanda existente no licenciamento. O MPE também atuou com perícias em campo para identificar desmatamentos ilegais, porém, não responsabilizou os desmatadores cadastrados, pois isso fortalecia o entendimento de que os não inscritos no SLAPR teriam vantagens.

Esse é um dos problemas mais graves identificados. Se, por um lado, a punição severa apenas aos proprietários que ingressaram no sistema fortalece a tese dos produtores rurais contrários ao SLAPR e que difundem o não ingresso voluntário, por outro desmoraliza o sistema, pois anula a sua principal função, que é manter sob controle os desmatamentos nas propriedades licenciadas. Assim, a atmosfera de impunidade que envolve a ação do Estado no combate aos desmatamentos ilegais agrava-se (BRASIL, 2006, p. 85).

Outras questões vieram à tona como destaca Azevedo (2009): o problema de recuperar áreas degradadas, já que proprietários não queriam assumir o custo-oportunidade de não usar áreas; a questão fundiária, já que muitas terras eram áreas de posse ou simplesmente griladas, impossibilitando a identificação dos verdadeiros responsáveis para recuperação de áreas

degradadas e; por fim, não foi previsto o apoio ao licenciamento de pequenas propriedades e assentamentos no SLAPR, o que tornou-se situação permanente ao longo de toda execução da política. Para os primeiros, os custos envolvidos no licenciamento eram demasiados altos e, no caso dos assentamentos, o Incra tinha e tem dificuldades para compreender a regularidade dos assentamentos existentes.

O SLAPR seria ainda proposto a outros estados com altos índices de desmatamento. Por meio das portarias nº 94/02, nº 303/03, nº 203/01 e nº 473/02 foi instituído o licenciamento ambiental para propriedades rurais na Amazônia.

A portaria 94/02 é o principal instrumento de instituição do SLAPR para Amazônia e a 303/03 aponta que autorizações de desmatamento na AmL só serão concedidas por meio do licenciamento ambiental em propriedades. Essa última portaria, associada a execução do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) – tratado a seguir – fortalecem ações do Governo Federal para redução do desmatamento na Amazônia.

A portaria 203/01 diz respeito a instituição do Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural, incluindo Assentamentos Rurais em municípios do Pará e Rondônia, devido ao aumento do desmatamento nos municípios identificados no decreto<sup>8</sup>. A liderança no processo se daria por meio da criada Secretaria de Coordenação da Amazônia – que ocupava o lugar da extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) – responsável por articular ações do IBAMA, órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAS), prefeituras e ONGs em campanhas de incentivo ao manejo florestal nos municípios alvo.

Por meio da portaria 473/02 instituíram-se comissões técnicas tripartites para possibilitar diálogo entre União, estados e municípios no que diz respeito a implementação de ações ambientais por meio de gestão compartilhada e descentralizada. Porém, as comissões foram formadas apenas no Amazonas, Roraima e Tocantins, tendo realizado poucos encontros

---

<sup>8</sup> Conforme o Art. 1º do Decreto, os municípios são: “I – No Estado do Pará: São Félix do Xingu, Cumaru do Norte, Santana do Araguaia, Marabá, Rondon do Pará, Altamira, Novo Progresso, Santa Maria das Barreiras, Dom Eliseu e Tucumã. II – No Estado de Rondônia: Porto Velho, Buritis, Chupinguaia, Campo Novo de Rondônia, Machadinho D’Oeste, São Francisco do Guaporé, Pimenteiras do Oeste, Alto Paraíso, Ariquemes, São Miguel do Guaporé, Costa Marques, Nova Mamoré, Guajará-Mirim, Espigão do D’Oeste, Cujubim, Vilhena, Cacaúlândia, Theobroma e Parecis. O Art. 2º ainda destaca: “Fica instituído o Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural, em propriedades, abaixo de duzentos hectares, em Assentamentos Rurais, nos seguintes municípios do Estado do Mato Grosso: Tapurah, Aripuanã, São José do Xingu, Juara, Juína, Sorriso, Porto dos Gaúchos, Tabaporã, Alta Floresta, Nova Monte Verde, Castanheira, Itaúba, Peixoto de Azevedo e Nova Canaã do Norte” (BRASIL. 2001).



entre 2005 e 2009, com a finalidade implementar capacitações técnicas para gestão ambiental nos municípios. Na primeira reunião realizada em Roraima, se destacou na ata da reunião que:

“As comissões não possuem um caráter deliberativo e sim apenas o caráter de articulação e negociação, não se sobreporão aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, e que grande parte dos problemas ambientais entre Governo Federal/ Estados/Municípios surgem devido à inexistência de um espaço de negociação e aí eis o grande papel das comissões tripartites” (BRASIL. 2004, p. 14).

Apesar do destaque, por meio dos registros de ata, percebe-se que a arena de diálogo proposta pela Portaria foi pouco utilizada para fortalecimento da gestão ambiental na Amazônia, incluindo poucas reuniões em apenas três estados e não proporcionando ações que fortalecessem a ação de órgãos ambientais no combate ao desmatamento, licenciamento e regulação de atividades rurais.

A partir do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) as políticas ambientais com intuito de conter o aumento do desmatamento na Amazônia tiveram avanços por meio da construção do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), elaborado e coordenado da Casa Civil da Presidência da República, na figura do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI). Este Plano visou à implantação de instrumentos para combate ao desmatamento, implantação de obras de infraestrutura, desenvolvimento econômico e geração de renda com baixa degradação da Amazônia (MELLO e ARTAXO, 2017. BRASIL, 2004). Atualmente, o PPCDAm está em sua 4ª fase, mas, perdendo importância no âmbito da Casa Civil, sendo agora coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Uma das atividades específicas no eixo de monitoramento e controle da 1ª fase do PPCDAm propunha implantar o SLAPR em cinco Estados da AmL (Acre, Rondônia, Tocantins, Maranhão e Amapá). Especificamente no Pará, a intenção era implantar o SLAPR e ainda fornecer bases cartográficas fundiárias e ambientais de áreas prioritárias para ações no estado. Em análise aos resultados dessas ações, Guimarães (2014) propôs uma análise da execução desse sistema na Amazônia. Por meio dele foi possível notar a baixa adesão dos estados, exceto Mato Grosso, Acre e Tocantins.

Ainda no PPCDAm fora criado o Programa Mais Ambiente<sup>9</sup> (Decreto 7.029/2009). Similar ao SLAPR, esse Programa tinha por finalidade a regularização da situação ambiental

---

<sup>9</sup> Os produtores que aderissem ao Mais Ambiente deveriam realizar, segundo o Art. 3º: “**I - Termo de Adesão e Compromisso:** documento formal de adesão, visando à regularização ambiental por meio do compromisso de recuperar, recompor ou manter as áreas de preservação permanente, bem como de averbar a reserva legal do

de imóveis rurais, visando recuperação de APPs e RL, por meio do georreferenciamento de áreas. Aqui o Cadastro Ambiental Rural é citado pela primeira vez com esta denominação e finalidade similar ao que seria visto posteriormente na Lei 12.651/2012. Ao IBAMA caberia a responsabilidade pelo registro. Havia ainda um comitê gestor, composto pelos Ministérios do Meio Ambiente (MMA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), setores produtivos e EMBRAPA. Este comitê tinha por função estabelecer diretrizes, ações e monitorar o Programa. Diferente do comitê consultivo formado entre os estados na portaria do SLAPR, aqui, havia um comitê gestor, com a força do setor produtivo.

A adesão a ele previa a suspensão das autuações até 2009 conforme o Decreto nº 6.514/2008. Porém, as exigências do Mais Ambiente foram postergadas, evitando a criminalização dos cadastrantes, o que enfraqueceu o Programa, extinto com a implementação do Programa de Regularização Ambiental em 2012 (BARRETO *et al.*, 2013).

Apesar da ampla gama de normatizações fortalecidas, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, as legislações foram pouco aplicadas e pouco se refletia sobre o avanço do desmatamento, enquanto a lógica de uso da terra permanecia ligada a expansão de atividades e ocupação de terras.

Em 2008 o estado do Pará, implementou o Cadastro Ambiental Rural (CAR-PA). Por meio do decreto 1.148/2008, o CAR-PA era descrito como “um dos instrumentos da Política Estadual de Florestas e do Meio Ambiente, que obriga o cadastro de todo imóvel rural localizado no Estado do Pará, mesmo aquele que não exerça qualquer atividade rural economicamente produtiva”, dessa forma, os imóveis rurais não inscritos no sistema, seriam considerados irregulares ambientalmente. Aqui também foram definidas as necessidades de identificação das áreas de Reserva Legal, que conforme o Código Florestal (Lei 1.771/1965) não poderia ser suprimida, podendo ser realizado apenas o manejo florestal. O código também se aplicava ao caso de pequenas propriedades ou posse rural familiar, ou seja, “podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas” (PARÁ. 2008).

---

imóvel; **II - Cadastro Ambiental Rural - CAR:** sistema eletrônico de identificação georreferenciada da propriedade rural ou posse rural, contendo a delimitação das áreas de preservação permanente, da reserva legal e remanescentes de vegetação nativa localizada no interior do imóvel, para fins de controle e monitoramento; e **III - instrumentos de cooperação:** instrumentos a serem firmados entre a União, Estados, Municípios, ou quaisquer de suas fundações e autarquias, ou instituição pública ou privada devidamente habilitada, com o objetivo de implementar as ações de que trata o art. 9º”.

Desmates de áreas florestadas foram proibidos em propriedades com áreas já abertas. As áreas de produção, definidas como de uso alternativo, poderiam ser suprimidas, conforme a adoção de medidas compensatórias e mitigadoras. As áreas que envolvessem florestas primárias ou secundárias em estágio de regeneração não poderiam ser utilizadas para reforma agrária, excetuando-se os projetos extrativistas.

Conforme destacam Fonseca e Ferreira (2014), a primeira etapa do cadastro era chamada de CAR Provisório, elaborado com base na declaração do proprietário ou possuidor e sem identificação geográfica dos limites de APPs e RLs. Posteriormente a Secretaria de Estado e Meio Ambiente Sustentável (SEMAS/PA), o analisava e desse modo se tinha o cadastro definitivo. Passados seis anos, as autoras identificaram que 61,7% de propriedades foram inscritas.

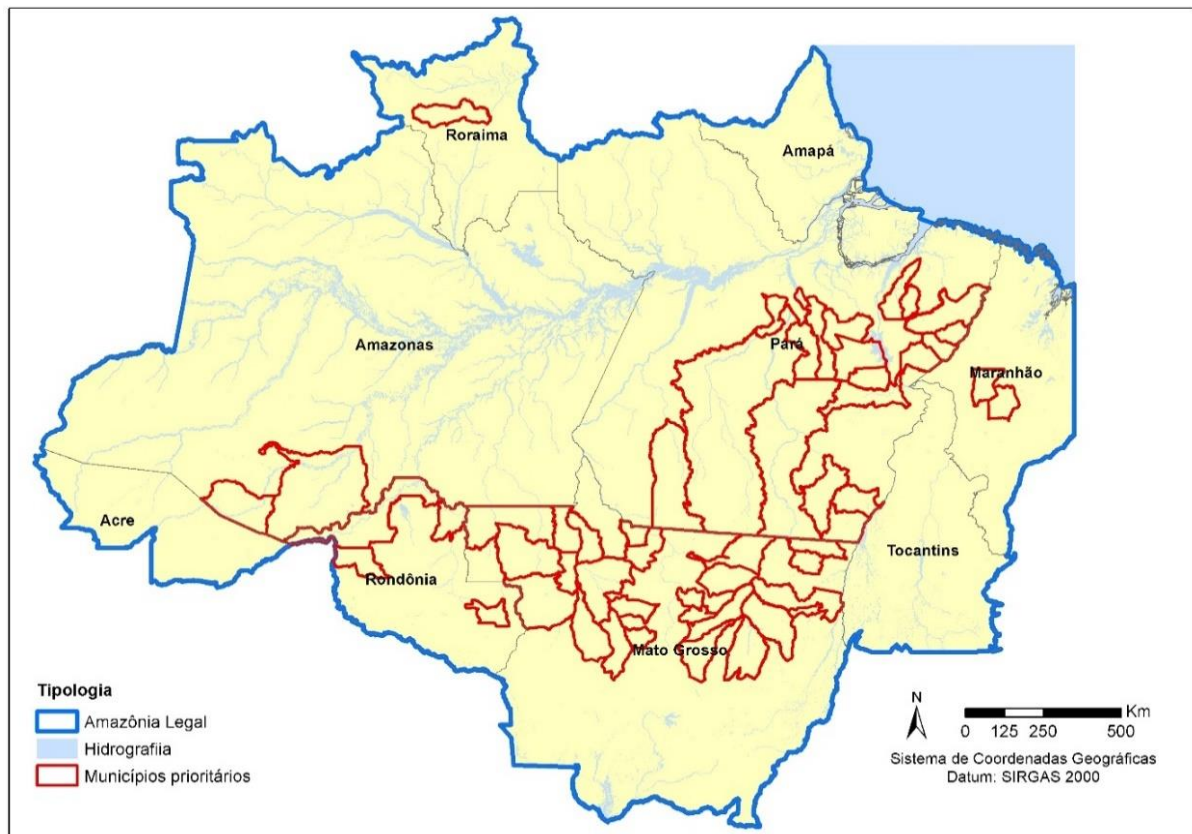
Ainda é importante destacar as Instruções Normativas (IN) 37 e 39 de 2010. A primeira diz respeito a execução do CAR no estado, cabendo a SEMAS/PA em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado (EMATER/PA) a inscrição de imóveis de até 300 hectares, “nos quais os interessados não tenham condições técnicas e financeiras para realizar o cadastramento, a fim de garantir amplo acesso e celeridade ao procedimento de regularização ambiental” (PARÁ, 2010). No que diz respeito a identificação de APPs, o proprietário ficaria obrigado a isolar a área e iniciar o processo de recuperação conforme a Lei estadual. Já para as RLs, os técnicos deveriam apresentar projetos para recomposição das reservas, conforme critérios da SEMAS. Caberia, conforme o Art. 11 dessa IN, o esforço de implementação de políticas públicas voltadas a restauração florestal e recuperação de passivos ambientais.

Já a IN 39 destaca o caráter declaratório e provisório do CAR, onde no primeiro momento se declararia apenas a Área da Propriedade Rural Total (APRT). As demais áreas, APP, RL e uso alternativo do solo devem ser apresentadas previamente ao licenciamento, sendo o CAR obrigatório para se alcançar o licenciamento. Aqueles produtores que estivessem na lista de maiores desmatadores identificados pelo estado, teriam seis meses posteriormente a inscrição, para informar as demais áreas. O CAR definitivo só seria possível depois da análise da SEMA sobre as áreas da propriedade. A norma ainda destaca que o CAR não serve como autorização para explorar florestas, desmatar ou fazer uso econômico de áreas no imóvel, tampouco serviria a regularização fundiária.

Com o aumento dos desmatamentos em 2007, influenciados pelo aumento dos valores de *commodities* agropecuárias no mercado internacional (LIMA *et al.* 2008), todas as iniciativas descritas anteriormente, culminam, por meio do Decreto 6.321/2007, na criação de uma lista para o embargo do licenciamento e acesso a crédito para municípios com as maiores áreas desmatadas e altos índices recentes. Com base na série histórica do desmatamento identificada no Prodes/INPE, a lista era formada a partir dos seguintes critérios: área total de floresta desmatada; área total de floresta desmatada nos últimos três anos e; aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três, dos últimos cinco anos.

O decreto foi formulado pela “Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Incra, Ibama, Ministério de Meio Ambiente e dos membros da Comissão Executiva do PPCDAm” (LIMA *et al.* 2008, pág. 13), tendo por intenção compartilhar as responsabilidades dos desmatamentos com atores governamentais e privados.

Ao MMA, coube a definição da área prioritária para ações de prevenção, combate e controle do desmatamento, o que inicialmente indicou 52 municípios (Figura 1), concentrados entre Rondônia, Mato Grosso e Pará. Esses municípios representam o que autores como BECKER (2004) e MACHADO (2009) denominam arco do desflorestamento ou arco do povoamento adensado, devido a concentração de centros urbanos e rodovias, além de intensa atividade produtiva rural, o que projetou o arco como ocupação consolidada. Para THÉRY (2005) este arco está incorporado ao restante do país, onde áreas de cerrado e florestas foram transformadas pelo avanço da fronteira agropecuária e escoamento da produção.



**Figura 1.** Os 52 municípios prioritários que fazem parte da lista do MMA de maiores desmatadores da Amazônia Legal. Fonte: IBGE, MMA e PRODES/INPE. Adaptado de ANACHE e DEUS (2018).

Para sair da lista, os municípios deveriam atualizar todos os cadastros de terra relacionados a assentamentos do Incra, facilitando o monitoramento de desmatamento por parte do Estado; além de realizar 80% do cadastro ambiental rural previsto para o município; manter as taxas de desmatamento abaixo ou igual a 40km<sup>2</sup> em 2008 e, que a média de desmate entre 2007 e 2008 fosse igual ou inferior a 60% da média de 2004 a 2006 (MMA, S.d. INOUE. 2012).

Até 2017, cerca de dez municípios deixaram a lista. Nesse contexto, o apoio de países e doadores internacionais associados a atuação de organismos internacionais e ONGs foi relevante para consolidação das políticas de controle e cadastramento do governo, principalmente, para agricultores familiares. Ao Governo Federal caberia direcionar recursos a projetos por meio do PPCDAm. O Programa Fundo Amazônia – descrito a seguir – também foi e é responsável por apoiar municípios em tal situação, já que dentre seus critérios estão as áreas que mais sofrem pressão com o desmatamento.

As operações articuladas entre Ibama e polícia federal serviram não só como objeto de constrangimento, mas também de engessamento econômico dos municípios postos na lista. Em Paragominas no Pará e Alta Floresta no Mato Grosso, as operações levaram ao fechamento de serrarias, frigoríficos e prisão de produtores envolvidos no desmate ilegal. Para recuperar a economia local, cabia as prefeituras fortalecerem suas secretarias de meio ambiente (SMMAs) para seguirem as etapas determinadas para retirada dos municípios da lista do MMA (INOUE, 2012. LIMA *et al.* 2008).

As prefeituras foram fundamentais, já que “os governos locais conhecem o município, os proprietários de terras, líderes; eles contribuíram para aumentar a conscientização e mobilizar. Sem o conhecimento local e a mobilização da sociedade, esses projetos não seriam implementados”<sup>10</sup> (Nossa tradução. INOUE, 2012). Apesar de avanços nas políticas de controle do desmatamento, nota-se que estas partiram por iniciativa do Governo Federal e intervenção nos municípios, sem diálogo prévio, mas com imposição da pauta de conservação ambiental.

Outras medidas legais também foram inseridas no Pará. Por meio do Ministério Público Federal (MPF), foram feitas ações contra os frigoríficos compradores de carne bovina de áreas desmatadas de forma ilegal. O TAC da Carne, como ficou conhecido, obrigava os frigoríficos fixarem Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) junto ao MPF, comprometendo-se a não adquirir gado de produtores sem regularização ambiental e fundiária, ou seja, produtores deveria possuir o CAR e licenciar sua produção. Isso seria replicado pelo MPF no Mato Grosso, o que levou os três maiores frigoríficos – Mafrig, JBS e Independência – aderirem (ARAÚJO *et al.* 2011).

A implementação de marcos legais para controle e monitoramento do desmatamento representa um esforço por parte do Governo Federal, visto os compromissos firmados na Eco-92, para reduzir o desmatamento na Amazônia e, simultaneamente, garantir acesso a mercados internacionais. No caso do Mato Grosso e Pará, as altas taxas de desmatamento os puseram como estados centrais as ações dos governos e legislações estaduais.

As organizações da Sociedade Civil tiveram papel chave na articulação com governos e implementação do CAR. O Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), o Instituto Ouro Verde (IOV), respectivamente, em Paragominas/PA e Alta Floresta/MT e outras organizações executaram projetos com a proposição de conhecimento para pequenos

---

<sup>10</sup> Texto original: “Local governments know the municipal territory, landowners, leaders; they have contributed to raise awareness and mobilize them. Without local knowledge and society mobilization, these projects would not be implemented” (INOUE, 2012).

produtores sobre recuperação de áreas degradadas, CAR e como ter acesso a mercados diferenciados do *business as usual* do agronegócio. Observa-se que isso também denota uma forma de controle sobre tais produtores, que acabam dependentes dos serviços de tais ONGs devido à baixa assistência por parte do poder público. Médios e grandes produtores nestes estados, destacam que realizar o CAR e participar dos programas estaduais de controle, foi uma forma de responder a demandas dos governos e que, suas produções voltadas à exportação são garantidas por outros selos, denominados verdes, apoiados por ONGs como a *The Nature Conservancy* (TNC), que possui uma atuação em parte comercial, não totalmente ambiental (ANACHE *et al.* 2017. CAMELY. 2018).

As ações de governos estaduais e ONGs balizaram, em parte, a continuidade do desenvolvimento da agropecuária nesses estados. Aos governos coube as garantias legais e promoção da redução do desmatamento como forma de sinalizar a produção sem desmatamento ilegal de florestas para os mercados europeus. As ONGs acabaram por direcionar pequenos produtores a práticas menos agressivas ao meio ambiente, mas não foram capazes – e ainda não são – de consolidar meios ou pontes para se pensar em cadeias produtivas para além da pecuária leiteira e de corte.

Por fim, entre as legislações de controle e punição, destaca-se o decreto 6.514/2008. O decreto é o principal meio legal para combate ao desmatamento com aplicação de multas e criminalização (ARAÚJO *et al.* 2011). O decreto traz as infrações e sanções sobre queimadas e supressão da vegetação em APP, incluindo a aplicação de multas que variam de R\$5.000,00 a R\$50.000,00 (BRASIL, 2008). Ele também facilitou procedimentos para venda de bens apreendidos pelos órgãos ambientais. Neste período, outras ações foram feitas como as operações Arco de Fogo da Polícia Federal e Guardiões da Amazônia do Ibama, voltadas para ações preventivas ao desmatamento e apreensões de madeiras cortadas de forma ilegal. Contemporaneamente, não se notam grandes avanços com a execução do decreto.

Um dos programas contemporâneos no nível federal, é o Fundo Amazônia, iniciativa de financiamento de ações no contexto da Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+)<sup>11</sup>. Esse programa, proposto pelo Brasil em 2007 na 13ª Conferência das Partes da Convenção da ONU para o Clima (COP13/UNFCCC), teve sua

---

<sup>11</sup> REDD+ é um instrumento desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a atividades de: (i) redução das emissões provenientes de desmatamento; (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; (iii) conservação dos estoques de carbono florestal; (iv) manejo sustentável de florestas; e (v) aumento dos estoques de carbono florestal (BRASIL, S.d).

criação em 2008, por meio do Decreto 6.527. Coube ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a gestão do Fundo, responsável pela captação e aplicação dos recursos, além do acompanhamento, monitoramento, prestação de contas e comunicação dos projetos apoiados (KADRI *et al.* 2020).

Sua execução é orientada por quatro componentes: 1. produção sustentável, com atividades que mantêm a floresta em pé têm atratividade econômica; 2. monitoramento e controle, voltado a ações governamentais que assegurem a adequação de atividades antrópicas à legislação ambiental; 3. ordenamento territorial para Amazônia Legal e; 4. ciência, inovação e instrumentos econômicos, visando a recuperação, a conservação e o uso sustentável da biodiversidade (KADRI *et al.* 2020).

Até o fim de 2020, o Fundo Amazônia recebeu aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em doações, sendo 93,8% provenientes do governo da Noruega, 5,7% do governo da Alemanha, por meio do *KfW Entwicklungsbank*, e 0,5% da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), uma empresa controlada pelo governo brasileiro. Em relação à destinação dos recursos captados, o Fundo Amazônia terminou o ano de 2020 com uma carteira de 103 projetos apoiados, dos quais 36 já se encontram concluídos. Os recursos financeiros alocados aos projetos apoiados somam cerca de R\$ 1,9 bilhão. Sendo que desse valor, 57% já foram desembolsados.

Sobre a regulação, o Código Florestal atualizado em 2012, diz respeito às normas gerais a proteção da vegetação, APP e RL, além de normatizar a exploração florestal e seus recursos, visando o que denomina como desenvolvimento sustentável. Porém, essa atualização acabou por beneficiar grandes produtores rurais na Amazônia, anistiando os desmatamentos ocorridos até o ano de 2008, ou seja, aqueles que tivessem desmatado até este período, estariam livres ou teriam de recuperar uma pequena parte das reservas florestais obrigatórias e as áreas abertas seriam reconhecidas como áreas consolidadas por ocupação antrópica com benfeitorias (edificações) ou atividades agrossilvipastoris (SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016).

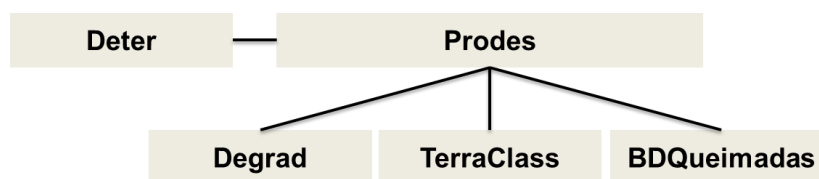
Além disso, o código tem sido utilizado como respaldo a propostas de supressão da vegetação na Amazônia, sendo pelo viés produtivo ou pela implantação de novas infraestruturas. Para o primeiro, está correndo no Senado a discussão do Projeto de Lei (PL) 626/2011 que visa a abertura de novas áreas a exploração da cana-de-açúcar de forma sustentável na Amazônia e Cerrado mato-grossense. No caso da infraestrutura é emblemático o atual processo para reasfaltamento da BR-319 que liga Manaus/AM a Porto Velho/RO, onde



se propõe que o processo de licenciamento ambiental seja acelerado. O capítulo 3 desse trabalho irá trazer discussões sobre a atualização do Código Florestal.

### 2.1.1. A evolução dos sistemas de monitoramento do desmatamento

Em 1988 o INPE inicia o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes<sup>12</sup>), responsável pelo monitoramento e disponibilização anual de dados sobre o desmatamento. Por meio desse projeto, mantido pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, o Inpe identifica o desmate como a conversão da floresta amazônica intocada em outros tipos de uso, normalmente, atividades agropecuárias. A cobertura florestal é completamente removida e substituída por outros usos, dedicados a atividades agrícolas, urbanas e infraestruturais (INPE, 2019). Se pensarmos em um esquema lógico o Prodes dialoga e alimenta outros três sistemas, que abordaremos a seguir (Figura 2).



**Figura 2.** Sistemas de monitoramento do desmatamento, queimadas e uso da terra na Amazônia.

Ativo desde 2004, o Sistema de Detecção de Desmatamento em tempo real (Deter) realiza o levantamento rápido sobre alertas de alteração da cobertura florestal na Amazônia. Foi desenvolvido como sistema de alerta para dar suporte ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e demais órgãos na fiscalização e controle de desmatamento e da degradação.

O Sistema para mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira (DEGRAD) foi desenvolvido em 2008. Devido ao crescimento da degradação florestal detectada pelo Deter, este Sistema tem por objetivo “mapear áreas em processo de desmatamento onde a cobertura florestal ainda não foi totalmente removida” (INPE, 2019). Ele

---

<sup>12</sup> O PRODES monitora e alimenta o inventário referente à perda de floresta primária amazônica, através do mapeamento do desmatamento por Corte Raso – remoção completa da cobertura florestal em um curto intervalo de tempo – para calcular a taxa de desmatamento anual (CÂMARA *et al.*, 2013). Porém, como só identifica desmatamentos a partir de 6,25ha, a visualização de desmate em áreas menores é restringida.

observa em detalhes áreas de floresta com tendência ao corte raso, ou seja, ele é capaz de emitir alertas sobre áreas potenciais para ações de desmate, bem como pode levar a estimativa de tendências de desmatamento na Amazônia.

Desde 2010, o Projeto TerraClass é um complemento do Prodes, produzindo informações sobre o uso e cobertura da terra, além de estatísticas sobre áreas desflorestadas. Apresenta em seus resultados as seguintes classes: Agricultura anual; Área não observada; Área urbana; Mineração; Mosaico de ocupações; Pasto com solo exposto; Pasto limpo; Pasto sujo; Regeneração com pasto; Reflorestamento; Vegetação secundária, e outros.

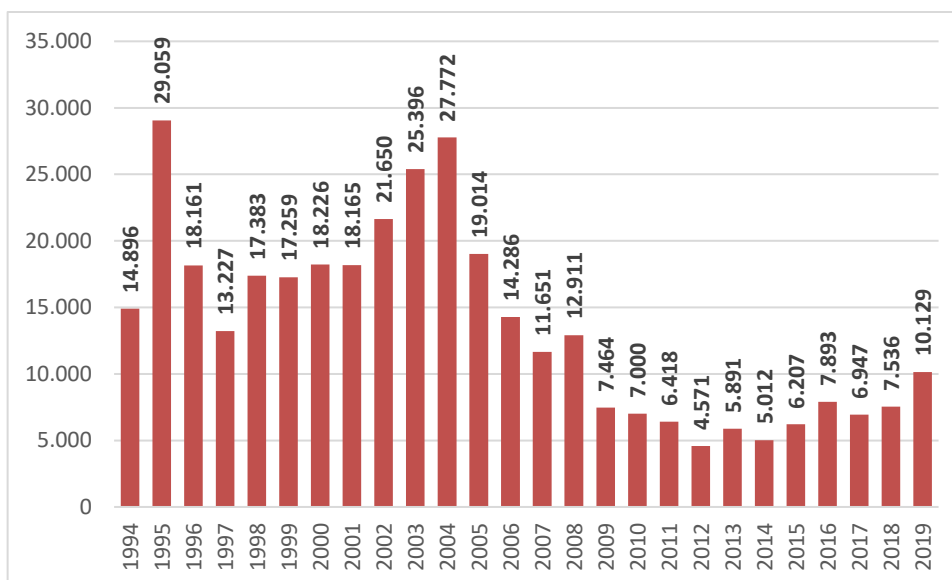
O Programa Queimadas, também denominado BDQueimadas, monitora queimadas e incêndios florestais. As queimadas são responsáveis pela destruição da fauna e flora, comprometimento dos solos, além da poluição atmosférica e malefícios à saúde. Globalmente são capazes de afetar condições climáticas. Observa-se que

“Os dados gerados são distribuídos de duas maneiras: para o público em geral, todos os dados e produtos ficam disponíveis para acesso livre na internet cerca de três horas após sua geração; para usuários especiais com necessidades operacionais, a distribuição é imediata à sua geração (INPE, 2019, p.1)”.

A importância de se conhecer todas essas ferramentas está na capacidade delas de mobilizar e provocar atores governamentais sobre o desmatamento. Após a Eco-92, o Prodes passou a ser aperfeiçoado, quando foi incorporado ao recém criado Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Posteriormente, o PP-G7 passou a utilizar os dados gerados pelo Prodes para monitorar o desmatamento, já que era um dos principais temas dos indicadores de acompanhamento do Programa. Valorizou-se cada vez mais o Prodes internacionalmente como instrumento de comprovação dos avanços do desmatamento na Amazônia Legal, componente chave para definição de políticas, principalmente para monitoramento, controle e fiscalização. Nesse contexto, o INPE divulga informações de forma independente e acessíveis, o que causa constrangimentos as esferas de governo no que diz respeito ao avanço do desmatamento ilegal na Amazônia, provocando o constante debate sobre o tema.

Segundo o pesquisador e ex-presidente do INPE, Gilberto Câmara, desde 2003, com a garantia do Ministério do Meio Ambiente – na gestão de Marina Silva – os dados do desmatamento passaram a ser totalmente públicos. Em seguida, o INPE se aprofundou a publicização de dados quase em tempo real com o já referido DETER.

O desmatamento, monitorado pelo PRODES registrou a partir de 2004 constantes quedas. Se anteriormente, entre 1988 e 2003, a média era de 17.855,25 km<sup>2</sup> desmatadas, de 2004 a 2017 a média foi de 10.216,93 km<sup>2</sup>, uma redução de 42,8%. O Gráfico 2 apresenta de forma resumida a evolução do desmatamento na Amazônia entre 2004 e 2019.



**Gráfico 2. Evolução do desmatamento por km<sup>2</sup> na Amazônia. Fonte: Prodes/INPE.**

Uma das possíveis razões ao crescimento do desmatamento, principalmente, após 2012, é a atualização do Código Florestal (Lei 12.651/2012) e a possibilidade de abertura de novas áreas para exploração já que passou a ser possível reduzir 50% das reservas legais. Além disso, a baixa execução de instrumentos como o CAR e monitoramento com aplicação de multas sobre desmatadores ilegais facilitou o avanço do desmate.

Em suma, a pauta ambiental pode ser capitalizada ao longo do período supracitado. Coube ao governo – principalmente a partir de Lula, presidente entre 2003 e 2011 – ampliar discussões e implementar instrumentos legais para combate ao desmatamento na Amazônia. Simultaneamente, tais ações funcionaram como *lobby* para acesso a mercados no exterior. A imagem zelosa pelo meio ambiente, garantiu contratos a grandes produtores e empresas do *agrobusiness*, mantendo o Brasil entre os maiores produtores agropecuários no globo com mercados na Europa e China (CEPEA. S.d.).

Os instrumentos legais contiveram, em parte, a autonomia de organizações da sociedade civil, já que por meio de tais instrumentos elas foram chamadas a implementar políticas públicas

junto a pequenos produtores e, tornaram-se chave ao monitoramento do desmatamento. Porém, em parte, perderam a capacidade de oposição a pautas extremamente liberais e pouco inclusivas a populações rurais. Dessa forma, o Governo Federal ganhou credibilidade frente a financiadores internacionais, atraindo capitais para economia agropecuária, facilitando a ação de atores particulares do agrobusiness.

Apesar da existência de instrumentos a serviço do licenciamento e regularização ambiental de atividades rurais, seria relevante compreender o que levou a atualização desses contemporaneamente, como é o caso do Código Florestal e fim do Programa Mais Ambiente.

Tais instrumentos serviram de pauta para a Frente parlamentar ambientalista fortalecer o diálogo entre atores interessados no combate ao desmatamento, associando a legislação ambiental e de crimes ambientais ao monitoramento por satélite. Destacam-se debates na Câmara dos deputados sobre o avanço do desmatamento na Amazônia observado pelo Prodes/INPE e a necessidade de se intervir sobre grandes obras como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte e fomentar discussões sobre regularização fundiária (CÂMARA, 2013).

Os instrumentos também fomentaram análises sobre as causas do desmatamento na Amazônia. Alencar *et al.* (2004) identificou o avanço do desmatamento, correlacionando-o ao uso da terra, principalmente para expansão da fronteira da produção agropecuária. O *Greenpace* (2009) utilizou dados para compor o relatório “A farra do boi na Amazônia”, sendo fundamentais para cruzar a produção pecuária oriunda de áreas desmatadas irregularmente. Esses estudos provocaram reações do Governo Federal com a finalidade de ampliar o combate ao desmatamento ilegal, desenvolver instrumentos de controle, como o CAR e avançar com políticas de demarcação territorial, no contexto do PPCDAm.

## **2.2. A regularização fundiária como questão base para discussão ambiental**

Com a Constituição Federal (CF) de 1988 destacava-se a importância da reforma agrária e reconhecimento das terras ocupadas por comunidades tradicionais, desde indígenas a quilombolas. Se por um lado, para essas comunidades a questão fundiária ainda é problemática, por outro, a redemocratização do país contribuiu para o modelo de agronegócio implantado e o fortaleceu, acompanhando a expansão do capitalismo e sua internacionalização, vindo a se consolidar a partir dos anos 2000 (STÉDILE. 2013). Nesse contexto, a demarcação de terras e resolução de conflitos fundiários ainda é uma questão latente.

Para áreas protegidas, entre 2004 e 2015 o PPCDAm contribuiu para homologação de 1 milhão de km<sup>2</sup> de Terras Indígenas e consolidação de 500 mil km<sup>2</sup> de unidades de conservação na Amazônia (BRASIL, 2018).

Porém, ao longo da década de 2000 houve considerável reconcentração fundiária. Entre 2003 e 2010, foi registrado um crescimento de 133% no cadastro de grandes propriedades no Incri<sup>13</sup>, alcançando 1,278 milhão de km<sup>2</sup> em 2010, enquanto as identificadas como pequenas propriedades chegaram a 158 mil km<sup>2</sup> e médias a 185 mil km<sup>2</sup> (STÉDILE, 2013). Este cenário contribuiu para a posição de país protagonista no comércio internacional de *commodities* agrícolas.

Observamos ainda existência do Programa Terra Legal. Criado para operacionalizar a Lei 11.952/2009, o Programa tem por finalidade a destinação e a regularização fundiária de terras da União na Amazônia Legal, que correspondem a cerca de 600 mil km<sup>2</sup> e 300 mil posseiros em glebas federais, com ocupações de até 15 módulos fiscais e não superior a 1.500 hectares anteriores a dezembro de 2004. Ainda de acordo com a lei, no caso de conflitos entre os limites de ocupação de um proprietário com comunidades locais, a regularização deverá beneficiar as comunidades, o mesmo ocorrendo para áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e unidades de conservação. Apesar desse processo ser um potencial acelerador da titulação individual, por outro, atua em detrimento do reconhecimento das ocupações coletivas (MONTEIRO e TRECCANI, 2018. BRITO e BARRETO, 2011).

A atribuição do Terra Legal pertenceu ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil. Conforme observa Menezes (2019), uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), viu que em pouco mais de cinco anos o Terra Legal destinou cerca de 9 mil títulos de uma meta de 640 mil hectares, o que significou baixa operacionalidade da política. Isso tem facilitado a expulsão de assentados e entrada da pecuária extensiva em locais como a tríplice fronteira entre o sul do Amazonas, Acre e norte de Rondônia, já que o crescente apoio a titulação individual de terras, inviabiliza o reconhecimento de assentamentos rurais.

"(...) no extremo Sul do Amazonas, o efeito principal gerado pela expectativa de regularização tem sido a marcha acelerada de

---

<sup>13</sup> Conforme a Lei 8.629/1993 são classificados os tamanhos de áreas para todo o país. Esta é uma forma de se ter parâmetros para classificação fundiária das propriedades conforme suas dimensões. A pequena Propriedade, diz respeito ao imóvel com até 4 (quatro) módulos fiscais; a Média Propriedade tem área superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais e por fim; a Grande Propriedade possui área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

expropriação de posseiros e extrativistas encorajados pela garantia futura de segurança territorial e maior formalização do mercado de terras sinalizado com o avanço do Programa Terra Legal. O Estado tem tratado os casos de violência contra liderança de forma individualizada, através do afastamento destas para áreas distantes ou oferecendo a elas a proteção da Força Nacional" (MENEZES, 2019, p. 266).

Em 2017, a nova lei sobre regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017), trouxe alterações sobre o marco temporal de regularização. Antes o prazo para comprovação de ocupação era 2004 e com a nova lei passou a ser julho de 2008 – o mesmo período do Código Florestal para autorização limite de supressão da vegetação natural – além de abranger 2500 hectares, o que pode então facilitar a regularização individual, sem observação da cadeia dominial, influenciando a legalização de ocupações irregulares e áreas maiores, possivelmente frutos de grilagem (CHIAVARI e LOPES, 2020). A lei ainda amplia o que se compreende por cultura efetiva no uso do solo, passando a admitir qualquer tipo de atividade, o que pode facilitar a futura negociação de terras, já que, ela não estará necessariamente voltada para subsistência.

É importante frisar que tal política considera critérios sobre grupos tradicionais na Amazônia (quilombolas, indígenas), incluindo o que é proposto na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6.040/2007), sobre a proteção dos territórios comunais e seu desenvolvimento (MONTEIRO e TRECCANI, 2018). Isso poderia facilitar o entendimento sobre a ocupação de terras pelas comunidades tradicionais.

Em 2018, o Decreto 9.309 que regulamenta a lei 11.952/2009, destaca que o CAR deve ser um dos documentos para garantia do domínio da terra. Associado a esse decreto, podemos citar a Medida Provisória (MP) 910/ 2019, que foi uma das tentativas de manobra realizada pela bancada ruralista. Denominada MP da grilagem, ela perdeu sua validade em maio de 2020, porém, sua pauta permanece em nova proposta<sup>14</sup>, que pode facilitar a usurpação de terras públicas, tornando-as privadas de forma irregular (BERTOLOTTI, 2020). Pela MP 910 se propôs facilitar o processo de titulação em áreas da União (terras não destinadas) de até 15 módulos fiscais (MF)<sup>15</sup> – anteriormente somente propriedades até 4 MF eram contempladas – na Amazônia e podem consolidar áreas até então não reconhecidas como privadas pela União

---

<sup>14</sup> Projeto de Lei 2.633/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/20/mp-da-regularizacao-fundiaria-perde-validade-e-e-substituida-por-projeto-de-lei>

<sup>15</sup> O módulo fiscal é unidade mínima de medida em hectares para identificação de propriedades rurais. Serve para incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

e ampliar o público atingido pela legislação. Além disso, o decreto 10.165 propôs o CAR como um dos documentos necessários a regularização fundiária.

O CAR como instrumento auto declaratório não deveria fazer parte do que é necessário para se regularizar o uso da terra, porém, uma das principais promessas de campanha do atual presidente, a regularização fundiária tem sido alvo de constantes alterações de marcos legais. Segundo posição do Governo Federal com base da pressão da bancada ruralista, novos marcos são necessários para desburocratizar a concessão de títulos a agricultores.

Na MP também se propôs a alteração na data de origem para regularização – de 2008 para 2014 e no caso de compras de terras para até 2018 – o que amplia a possibilidade de regularização de áreas anteriormente alvo de grilagem. Apesar das restrições sobre a titulação em áreas protegidas e das documentações necessárias, a titularidade expedita corre o risco de consolidar áreas desmatadas de forma ilegal.

Em suma, a MP 910, propôs três alterações chave: 1. A ampliação dos territórios de aplicação; 2. Profunda alteração no marco temporal para regularização e; 3. Simplificação da regularização por autodeclaração. Conforme observam Chiavari e Lopes (2020, p.1), essas alterações “(i) legitimam a prática de grilagem e desmatamento ilegal, (ii) promovem o desalinhamento das políticas fundiária e ambiental; e (iii) beneficiam médios e grandes produtores rurais em detrimento de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais”.

Como anteriormente dito, a MP 910 perdeu sua validade em maio de 2020, porém, foi posto em discussão o Projeto de Lei 2.633/2020. Por meio desse Projeto, o foco territorial incidirá em propriedades de até seis MF, contra 15 da MP. O marco temporal, de 2014 voltaria a ser 2008, mas o CAR permanece como documento comprobatório da ocupação da terra, assim, o proprietário será dispensado de provável vistoria prévia da área ocupada. Novamente, o CAR como cadastro auto declaratório serviria a essa legislação como possível garantia a ocupação de terras desmatadas ilegalmente ou griladas.

Deve-se observar que áreas protegidas ainda sem o devido reconhecimento e instrumentos de gestão territorial implementados poderão ser gravemente afetadas, além de possíveis conflitos entre áreas não destinadas que sejam contíguas. No projeto também foi retirado o prazo para adesão ao CAR, o que torna difícil a transição do CAR para a adesão ao PRA. Finalmente, a legislação atualizada não destaca a necessidade da aplicação de

mecanismos ou instrumentos que garantam a recuperação ou conservação de áreas, o que pode pôr em risco o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Sejam por meio de medidas provisórias ou projetos de lei, as atuais propostas poderão gerar efeitos no desenvolvimento de políticas ambientais e fundiárias. Aliadas as alterações citadas acima, a forma de apoio a consolidação da política de CAR no Brasil poderá ser alterada, impactando sobre a recuperação da vegetação nativa e para o desenvolvimento econômico.

A ocupação na Amazônia se deu de forma desordenada e através de ocupação irregular de grandes extensões de áreas. Tais ocupações, se regularizadas poderiam influenciar sobre padrões tributários e de acesso a crédito, porém, deveriam ser cumpridas normas ambientais, que se mantidas as normativas fundiárias, poderiam mapear áreas de desmatamento ilegal.

No contexto estadual tais alterações poderão influenciar diretamente na revisão de suas legislações, podendo consolidar a ocupação de terras públicas ocupadas irregularmente e, ao contrário de pacificar o campo, poderá na verdade aprofundar conflitos (CHIAVARI e LOPES, 2020). A Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou em 2010 cerca de 118 conflitos de terra, já em 2019 foram 487, um aumento de 313% na década.

No documento Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da agropecuária brasileira, a atual gestão do MAPA destaca os princípios que nortearão sua atuação frente a produção agropecuária. No documento, destaca-se a junção das atividades de regularização ambiental a fundiária. Segundo o MAPA, com a recente reestruturação administrativa nas ações de Política Fundiária e do Código Florestal – que passaram para seu guarda-chuva – o órgão acredita na melhor sinergia, planejamento estratégico e execução das agendas de regularização fundiária e ambiental (MAPA, 2020).

Em resumo, percebe-se que priorização da regularização fundiária e ambiental para o MAPA, se torna um marco estratégico para se pensar dois temas interligados e necessários para consolidar o uso da terra na Amazônia. Entretanto, a preocupação maior é consolidar as áreas já ocupadas de forma irregular, não seguindo os passos do Programa de Regularização Ambiental e tendo somente o CAR como figura que garanta a regularização ambiental e ainda sirva de apoio a regularização fundiária.

Essa estratégia é representada pela passagem do Serviço Florestal Brasileiro, órgão responsável pela concessão florestal e pelo CAR, que estava sob a responsabilidade do MMA para o MAPA. Com essa atribuição, o MAPA tem acesso a toda a base de regularização ambiental organizada pelo Cadastro ao longo da década e pode associa-lo ao planejamento de



políticas fundiárias, sem necessariamente caminhar com o Programa de Regularização Ambiental, já que nas propostas de MP e PL supracitados, a recuperação de áreas desmatadas não foi considerada.

A da fragilização de órgãos governamentais ligados a questões agrárias e fundiárias, como o Incra e extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a crise fiscal em que se encontra o Estado têm afetado diretamente o fomento a políticas públicas para o público mais vulnerável.

### **Capítulo 3: Novo Código Florestal. O primeiro passo para o CAR na Amazônia**

O presente capítulo tem por finalidade contribuir na compressão do papel dos atores em disputa no contexto do Código Florestal (CF), a saber: a Frente parlamentar da agropecuária (Bancada Ruralista); Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), que agrega diversas federações e sindicatos rurais do país e; Frente Parlamentar Ambientalista, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) do Congresso e Ministério do Meio Ambiente; Ambientalistas/ ONGs como: Imazon, *Greenpace*, *WWF* e SOS Mata Atlântica.

Como pano de fundo dessa disputa estava a alteração do Código Florestal, marco regulatório com dispositivos e normas que indicam a exploração, uso da terra e punições.

Resgataremos discussões e posicionamentos na década de 90 e anos 2000, previamente a efetivação do novo Código Florestal. Será observado como a bancada ruralista impôs alterações que podem ter mantido o *status quo* do avanço do desmatamento e produção e, como por outro lado, organizações como a CONTAG e ONGs ambientalistas fizeram um importante contraponto para não total dissolução da legislação ambiental.

Como dito no capítulo anterior, o código já previa instrumentos para conservação ambiental em 1965, porém, oferecia grandes possibilidades a exploração da terra, o que abria espaço para mecanização da produção, implantação de monoculturas e pecuária extensiva na Amazônia. O panorama desenvolvimentista da época pode ser associado ao cenário de degradação ambiental.

Se observa que com o avanço da mecanização, agropecuária extensiva e monocultura de grãos, principalmente a soja, o meio ambiente foi sendo vertiginosamente alterado na Amazônia, atingindo limites da legislação vigente – Código Florestal de 1965 – e repercutindo entre grandes produtores no contexto do *agribusiness*, que representados na bancada ruralista, desejavam alterar a legislação ambiental para manutenção de suas atividades (FIGUEIREDO e LEUZINGER, 2001).

Conforme destaca Bruno (2017, p. 164), o debate sobre o Código Florestal resgatou o discurso ruralista de “argumentos sobre a necessidade de manutenção do padrão fundiário existente no Brasil como condição da produção de alimentos, acirrando a disputa pela apropriação e pelo controle da terra e do território”, ou seja, as legislações fundiárias,

ambientais e os limites para coexistência com demais grupos sociais são tidos como prejudiciais aos privilégios dos latifundiários. Esse discurso incorpora especificamente a questão da segurança jurídica, com a finalidade de manter monoculturas como prioridade na estrutura fundiária e ambiental.

Diferente do período ditatorial militar e a política de “homens sem-terra para terras sem homens”, na década de 90 as diretrizes governamentais passaram a ler e aplicar o código, gerando multas e sanções para regularização das ocupações e propriedades. Nesse sentido, criou-se uma ideia no meio dos grandes produtores e seus representantes (bancada ruralista no Congresso), de que o Código Florestal é rigoroso ao ponto de se tornar um entrave ao desenvolvimento da agricultura. Esse ponto de vista ocorre a partir do momento em que a atuação governamental se distancia da implementação de instrumentos e políticas que possam apoiar a adequação dos produtores (FIGUEIREDO e LEUZINGER, 2001. CARVALHO, 2015. PERES, 2016).

De grande suporte a exploração no período militar, o código passa a apresentar limites e esgotamento na década de 90 com a constituição (1988). Nesse período, o diálogo e pressão de países europeus, ONGs e movimentos ambientalistas no país, associado ao constrangimento da imagem do Brasil sobre o desmatamento na Amazônia, levaram a elaboração pelo poder executivo da Medida Provisória (MP) 1511/1996, onde se destaca a ampliação das áreas de reserva legal de 50% para 80% em propriedades nas florestas amazônicas (FIGUEIREDO e LEUZINGER, 2001. PORTO-GONÇALVES, 2018).

Nesse cenário, é necessário considerar que o processo de revisão do Código Florestal em realidade transcende o que se esperaria de um processo democrático, veremos que o Estado e as bancadas que compõem diferentes intenções tentaram tencionar seus interesses de modo que o código pudesse servir de apoio para suas ações. O espaço e arenas de debate foram totalmente institucionalizadas sem cessão de poder a deliberações da sociedade civil organizada, tendo a figura do Estado como consagradora da visão da bancada ruralista. De baixo apelo a bancada ruralista, a MP 1511 passou por constantes reedições, merecendo destaque o ano de 1999 quando a bancada sugeriu a retirada da necessidade de preservar 80% das florestas amazônicas, e a sociedade civil, mídia, outras bancadas políticas e CONAMA se mobilizaram contra.

Concomitantemente, o projeto de Lei (PL) 1.876/1999 propunha a revogação do código de 1965, e dentre outras ações, a manutenção de APPs e reserva legal de 50% na Amazônia

Legal. Porém, com o deputado da Frente parlamentar da agropecuária Moacir Micheletto (PMDB-PR), relator do PL, houve máxima desidratação sobre APPs, com a apresentação das seguintes propostas: “perda do caráter obrigatório dos índices de proteção do CF; revogação da proibição de corte raso de 80% nas áreas de floresta situadas na Amazônia Legal, a título de reserva legal, prevista na Medida Provisória 1.511” (SILVA *et al.* 2010, p. 75). Além da retirada da necessidade de averbação, destinação de solos destruídos e retirada de um percentual mínimo para recuperação da reserva legal. Observa-se que essa proposta já possuía a ideia de anistia a proprietários que desmataram APPs e RLs.

As propostas não passaram, sendo arquivadas em 2003. Pelo viés ambientalista, foi consolidado o contraponto de proibição e limitação do corte de espécies raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, e espécies necessárias à subsistência das populações extrativistas. Para a recuperação das RL obrigou-se proprietários ou possuidores ao plantio com espécies nativa, mas com possibilidade de realizar essa recuperação em outra área de equivalente importância ecológica e no mesmo ecossistema e microbacia. Esse quesito, apesar de importante, afrouxava e provocava dúvidas sobre a efetividade das recomposições.

Em suma, as MP e PL tiveram efeito em 2000, com o lançamento do Manifesto em defesa do Código Florestal de 1965 proposto por ONGs ambientalistas, clamando por amplo debate sobre as propostas de alterações no código (FIGUEIREDO e LEUZINGER, 2001). Observa-se que isso se refletiria ao longo das discussões até o presente.

Naquele momento, as variadas edições levaram até a MP 2.166-67/2001, que consolidou a Reserva legal de 80% em áreas de florestas amazônicas, mas pela pressão ruralista, também se permitiu a redução dessas para 50%, no caso de áreas que possuíssem Zoneamento Ecológico Econômico, além disso, foi permitida a inclusão de APPs no total da RL e a compensação da própria RL em outros ecossistemas. A supressão das APPs passou a ser autorizada pelos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), com a anuência das esferas Federal (CONAMA, MMA e MAPA).

Parte das ONGs destaca que das alterações no código de 1965, a que reconsiderou as áreas de reserva legal na Amazônia, de 50% para 80%, foi uma forma de manter as florestas, buscar alternativas ao desenvolvimento da região e um processo foram chave para redução do desmatamento dos altos índices de 1995, que atingiram quase 30 mil km<sup>2</sup> de áreas desmatadas, e fortalecer a proteção da Amazônia (IPEA, 2011).

O lapso temporal existente nas discussões e disputas até 2009 se deu até vésperas do vencimento do prazo do Decreto 6.514/2008 elaborado pelo MMA, e que consolidaria a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), pondo na ilegalidade proprietários que não averbassem a reserva legal de suas propriedades. O decreto previa multas e sanções administrativas, baseado na Lei de crimes ambientais. Juntamente, a Resolução 3.545/2008 do Banco Central (BC) passaria a exigir documentação que comprovasse a regularidade ambiental para acesso a crédito. Se por um lado, tais instrumentos incentivavam a adequação ambiental, por outro, serviram para acelerar o processo de revisão do Código Florestal vigente (PERES, 2016. SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016).

Em suma, se a legislação e marcos regulatórios de exploração foram discutidos vagarosamente ao longo de décadas, a primeira dos anos 2000 ficou marcada pela execução de instrumentos punitivos por parte do Governo Federal a partir do PPCDAm e a lei de crimes ambientais de 1998.

Para retomada da discussão do código, foi formada uma comissão para apreciar o Projeto de Lei 1.866/1999. Foi então eleita uma comissão com apoio de bancadas conservadoras no Congresso, mantendo determinados atores como a liderança rural, hegemônica em tal processo, visto que haveria resistência de deputados ligados a temas ambientais e sociedade civil para profundas alterações na Lei vigente.

(...) dos 18 deputados indicados para compor a comissão (...), tem-se que 10 (52,63%) deputados se qualificam profissionalmente como ligados a uma atividade rural (pecuarista, agricultor familiar, presidente de Sindicato Rural etc.). E, se considerarmos os deputados que efetivamente exerceram o direito de fala nas audiências, tem-se que este percentual aumenta para 69,23%. Ainda, de todos os deputados designados para compor a comissão, nenhum deles se manifestou contrariamente à reforma do Código Florestal (CARVALHO, 2015, p. 44).

Para liderar o processo, foi escolhido um deputado que pudesse demonstrar imparcialidade no processo, dessa forma, foi indicado Aldo Rebelo do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que não estava sensibilizado pelas lutas ambientalistas e, sendo de um partido de esquerda, se imaginava que não se aproximasse das pautas ruralistas. Em audiência pública o deputado destacou que sua atuação seria imparcial.

“A relatoria não foi por mim reivindicada, não foi pleito do meu partido. Eu era apenas suplente da Comissão. Foi o resultado de uma ampla discussão entre as representações partidárias. E recebi honrosamente o encargo, advertindo por antecedência que não era especialista nos assuntos relacionados com os projetos apensados ao da Comissão

Especial. Nunca integrei a Comissão de Meio Ambiente e nunca integrei a Comissão de Agricultura. Nunca integrei a Frente Parlamentar Ambientalista e nunca integrei a Frente parlamentar da agropecuária, em que pese Deputados do meu partido integrarem, do PT, do PDT e tantos outros. Mas eu não integrei, porque sempre me vinculei ao tema das relações exteriores e de defesa nacional". (CÂMARA, 2010<sup>1</sup>, p. 3),

Ponto crucial para a discussão, territorialmente, grande parte das audiências públicas foram realizadas em cidades dominadas pela lógica da agropecuária, o que serviu não para o amplo e irrestrito debate de construção mútua, mas para dita forma transparente, democrática e pública fortalecer o *status quo* de apoio ao posicionamento dos ruralistas (CÂMARA, 2010. CARVALHO, 2015). Observa-se que

Em janeiro de 2010, havia 36 projetos em tramitação na Câmara dos Deputados pretendendo alterar de alguma forma o Código Florestal. Esses projetos podem ser organizados em dois blocos principais. O primeiro reúne as proposições afetas a comissão especial constituída especificamente para a análise do PL no 1.876/1999 e apensos, que no mês de julho de 2010 aprovou um substitutivo elaborado pelo relator, deputado Aldo Rebelo, com conteúdo que intenta reestruturar de forma significativa a base normativa do tema, especialmente no que toca a ocupações consolidadas em desacordo com a Lei no 4.771/1965. O segundo bloco de proposições que objetivam alterar a lei florestal está agregado no processo do PL no 6.424/2005 e apensos, em análise pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). O foco nesse caso, até esse momento eram ajustes mais pontuais na legislação atual (MEDEIROS e GOMES, 2019, p. 6).

Assim, as principais argumentações foram de atores políticos da bancada ruralista, agricultores familiares capitaneados, principalmente pela CONTAG e ONGs ambientalistas, principalmente aquelas com atuação na Amazônia e Mata Atlântica. Basicamente, as discussões permaneciam acerca da extensão de áreas e conservação das APPs e RLs, as formas de compensação de áreas desmatadas, e um novo elemento de profunda alteração surgia, a anistia aos desmatadores até o ano de 2008. Além disso, foi instituído um novo instrumento, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) nacional, carregando consigo as experiências anteriores do SLAPR no Mato Grosso e CAR do Pará.

### **3.1. Os marcos do discurso ruralista**

Considerando o enquadramento proposto e realizado por Errejón Galván (2012) e Romano (2018), propõe-se aqui um quadro resumo dos marcos de diagnóstico, prognóstico e

motivação, peças que consolidam o discurso da bancada ruralista. Posteriormente, foi dedicada uma análise sobre a frente parlamentar ambientalista nas discussões sobre a atualização do Código Florestal.

As principais referências para esse exercício são as citações das audiências públicas realizadas entre 2009 e 2010, e resumos do Parecer do deputado Aldo Rebelo sobre a Lei 1.876/99 (CÂMARA, 2010).

**Quadro 3.** Marcos do discurso da Frente parlamentar da agropecuária. Elaboração própria.

Marco de diagnóstico	<b>Problema</b>	<b>Injustiça que se destaca no problema</b>	
	O atual Código Florestal limita a exploração e uso da terra para produção de alimentos e define os produtores rurais como responsáveis pela recuperação de áreas.  As florestas serão preservadas enquanto pessoas passarão fome.	O código atual expõe, penaliza e criminaliza produtores rurais, principalmente os pequenos pelo desmatamento em Áreas de Proteção Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) na Amazônia.	
Marco de prognóstico	<b>Dimensão vencedora</b>	<b>Fronteira no campo político que define dois lados</b>	<b>Denominando o problema como significativo vazio</b>
	O novo Código Florestal redimensiona áreas que podem ser exploradas, reduz Áreas de Proteção Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) na Amazônia e anistia produtores que abriram novas áreas para produção de alimentos.	Código Florestal atual; ambientalistas; sociedade civil organizada; e preservação de áreas que poderiam ser usadas para agricultura.	O Novo Código é o significativo vazio por ser uma legislação coerente e conectada aos interesses dos produtores rurais; fortalece a agropecuária nacional, gera empregos; e conserva as florestas.
Marco de motivação	<b>Moralização</b>	<b>Naturalização e Reconstrução histórica</b>	<b>Resolução que atenda os interesses da identidade construída</b>

		<b>do sofrimento e passado glorioso (do nós)</b>	
	<p>Bancada ruralista (Frente parlamentar da agropecuária), fortalece os produtores rurais brasileiros, gerando renda e consolidando áreas para agropecuária</p> <p>Vs.</p> <p>Frente parlamentar ambientalista do congresso e ambientalistas impossibilitam o crescimento do país, a produção de alimentos baratos e acesso a mercado exterior.</p>	<p>A crescente ocupação da Amazônia e incremento da produção rural ao longo do período militar representa o desenvolvimento econômico da região; gera renda aos brasileiros e perpetua o consumo de alimentos baratos.</p>	<p>A nova legislação ambiental deve ser coerente com a agricultura, gerar empregos e ser a peça fundamental para produção de alimentos baratos a população brasileira.</p>

Observando o marco de diagnóstico, a bancada ruralista via o código como instrumento desatualizado, limitando a exploração e uso da terra para produção de alimentos, além disso, punha a responsabilidade da recuperação de áreas desmatadas sobre os ombros dos produtores rurais.

Os ruralistas também concentravam suas forças nas métricas das áreas de proteção e reservas e a possibilidade da aplicação de multas por desmatamento, previstas na Lei de crimes ambientais (Decreto 6.514/2008). Para essa parcela do debate, alterações no código somadas as medidas previstas levariam a enormes prejuízos e inviabilizariam a agricultura no país, além de expor suas propriedades, devido à realização do mapeamento geográfico (PIRES E ORTEGA, 2013).

A bancada ruralista – sendo a senadora Katia Abreu do partido Democratas do Tocantins uma das mais atuantes em prol do agronegócio e presidente da CNA – frisava que o Código atualizado traria maior segurança jurídica aos produtores e consolidação das áreas exploradas, em resumo, aqueles responsáveis por desmatamentos ao longo das décadas de 80 e 90 estariam a salvo de serem punidos. Para a senadora, os produtores não poderiam ser punidos pela abertura de áreas retroativas (CÂMARA, 2010).

O governador do Mato Grosso, Blairo Maggi questionou a proteção (reserva legal) de 80% na Amazônia: “Qual a base científica para isso? Defendeu o estudo técnico-científico, realizado, por exemplo, pela EMBRAPA, para determinar o que exatamente pode ser feito em



cada área” (CÂMARA, 2010, p. 75). Emendou com uma proposta de retirada da obrigatoriedade da reserva, caso essa estivesse no cerrado da Amazônia Legal, colocações apoiadas pelo atual governador de Mato Grosso, Mauro Mendes.

O parecer de Rebelo resumiu bem a visão da bancada ruralista sobre a Amazônia. A bancada se demonstrava descontente e saudosista com o período militar, já que naquela época o discurso era “integrar para não entregar”, e o código desatualizado contrariava o avanço da colonização sobre a floresta amazônica.

O Ex-Ministro do MAPA (2007-2010) Reinhold Stephanes endossou o discurso da inviabilidade da agricultura com o código vigente. Para ele, “a legislação foi sendo estabelecida sem que se dimensionassem os impactos dela, tanto em relação à realidade daquilo que já existia em áreas consolidadas, quanto em termos de dimensão de qual é o tamanho desse impacto” (CÂMARA, 2010, p. 122). Concluiu que as limitações do novo código poriam inúmeros produtores na ilegalidade, além disso, não visualizava problemas para Amazônia, devido a moratória da soja e o TAC da pecuária, aplicado inicialmente no Pará para conter o desmatamento e venda de carne bovina oriunda de áreas desmatadas ilegalmente.

Com o prognóstico observa-se que o discurso utilizado pelos ruralistas, era de que a anistia ao desmatamento beneficiaria pequenos agricultores, isto é, aqueles detentores de propriedades de até quatro módulos fiscais. Porém, o que se nota é que a anistia beneficiaria diretamente os grandes, já que só poderiam ser punidos por desmatamentos posteriores a 2008. Aqui, os pequenos agricultores apenas serviram aos propósitos dos ruralistas, uma ponte para manutenção do *status quo* das áreas já abertas na Amazônia.

A retirada da necessidade de declaração (averbação) de Reserva Legal para agricultores familiares também foi uma vitória para a bancada ruralista, pois não afetaria as áreas já exploradas, e causaria segundo eles, o aumento em preços de alimentos devido os custos com multas e recomposição de florestas desmatadas. Aqui o aspecto econômico foi utilizado em conjunto com a geração de renda e emprego. Segundo Carvalho (2015, p. 37), esse argumento “se mostrou presente durante a realização das audiências públicas, aparecendo em 134 falas (em um total de 437 registradas); o que equivale a dizer que 30,66% das pessoas que se manifestaram em audiência indicaram esse argumento para justificar a alteração do código”.

A conservação ambiental não deveria ser posta como prioridade em detrimento do *agribusiness* e da abertura de áreas voltadas a agricultura. Para a bancada ruralista, a visão ambientalista era incapaz de observar as necessidades do campo e dos produtores.

Sobre o marco de motivação, parte do governo durante os debates à época, acreditava que a recuperação das áreas degradadas partiria dos grandes proprietários, pois esses detinham maiores recursos financeiros e tecnológicos, além das questões legais de acesso a crédito para produção, a exemplo do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP) fortalecia a posição da bancada ruralista, e incluía em seu discurso que o novo código poderia impedir o avanço do desmatamento sobre áreas de proteção permanente e reservas legais, já que seria um instrumento de combate ao desmatamento ilegal (IPEA, 2011).

Ainda conforme presidentes de sindicatos rurais, o crescimento da produção seria um importante motor para economia do Brasil, além da geração de empregos, alimentos acessíveis economicamente e acesso ao mercado exterior (CÂMARA, 2010). Esse discurso do desenvolvimento foi uma das formas da bancada ruralista se apropriar de conceitos do desenvolvimento sustentável (VEIGA, 2005). A fala da secretária de agricultura de São Paulo a época (Mônika Bergamaschi) retrata essa posição.

Não se trata de defender o desmatamento, ao contrário, defende-se a conservação dos recursos naturais e a remuneração pelos serviços ambientais prestados, defende-se o direito de uso da legítima propriedade, a irretroatividade das leis e que a discussão sobre a questão ambiental se dê à luz da ciência e da tecnologia, só assim será possível aliar desenvolvimento econômico e socioambiental (CÂMARA, 2010, p. 143)

Em suma, durante todo o processo de revisão do código, além da defesa de seus interesses, a bancada ruralista por vezes tentou desconstruir a imagem de desmatadores ilegais na Amazônia, sustentando que estavam ali em prol do desenvolvimento econômico sustentável, e em defesa do meio ambiente (SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016). Esse discurso tinha como inspiração o saudosismo do período militar e a bravata de que sem o desenvolvimento do agronegócio os produtores rurais seriam postos na miséria, com a perda da produção de alimentos baratos e acessíveis a população brasileira.

### **3.2. Os marcos do discurso ambientalista**

Na perspectiva ambientalista e da agricultura familiar observamos o contraponto a visão da bancada ruralista também com base nos marcos de análise, apresentados a seguir.

**Quadro 4.** Marcos do discurso da Frente parlamentar ambientalista. Elaboração própria.

<b>Marco de diagnóstico</b>	<b>Problema</b>	<b>Injustiça que se destaca no problema</b>	
	<p>Atualização do Código Florestal e sua deliberação feita somente pelo legislativo, com novos limites para exploração e uso da terra, sem a recuperação de áreas já desmatadas de forma ilegal na Amazônia.</p> <p>A atualização causará perdas ambientais maiores do que benefícios econômicos e sociais.</p>	<p>As elites ruralistas, o agronegócio brasileiro, continuam desmatando a Amazônia – por vezes de forma ilegal – para exploração madeireira, agricultura monocultora e pecuária bovina extensiva, sem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Punições pelo desmate ilegal;</li> <li>• Adequação a legislação ambiental vigente; e</li> <li>• Recuperação de áreas degradadas.</li> </ul>	
<b>Marco de prognóstico</b>	<b>Dimensão vencedora</b>	<b>Fronteira no campo político que define dois lados</b>	<b>Denominando o problema como significativo vazio</b>
	<p>Código Florestal corrente aplicado. Sua revisão deve se pautar somente pelo fortalecimento de políticas voltadas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperação de Áreas de Proteção Permanente (APP) e Reserva Legal (RL);</li> <li>• Punição aos desmatadores ilegais na Amazônia;</li> <li>• Apoiar melhorias para acesso a crédito e produção para a agricultura familiar.</li> </ul>	<p>Novo Código Florestal favorecerá as elites ruralistas, o patronato, em suma, a Bancada ruralista, representa na Frente parlamentar da agropecuária.</p> <p>Aqui, as áreas desmatadas deveriam ser recuperadas, cumprindo sua função ambiental, além disso, os agricultores familiares deveriam ser reconhecidos como protetores das florestas, como aqueles que desenvolvem sem desmatar.</p>	<p>O código corrente é uma legislação que regula o uso da terra, puni desmatamentos ilegais e fortalece o monitoramento e controle do estado.</p>
<b>Marco de motivação</b>	<b>Moralização</b>	<b>Naturalização e Reconstrução histórica do sofrimento e passado glorioso (do nós)</b>	<b>Resolução que atenda os interesses da identidade construída</b>

<p>Frente parlamentar ambientalista, ambientalistas, sociedade civil organizada fortalecem a conservação e recuperação de áreas desmatadas para a monocultura de grãos e pecuária extensiva.</p> <p>Vs.</p> <p>Bancada ruralista (Frente parlamentar da agropecuária) expande áreas para monocultura e pecuária bovina degradando florestas e expulsando pequenos agricultores.</p>	<p>O Brasil passa a observar a Amazônia pelos olhos dos amazônidas.</p> <p>A economia florestal produz com eficiência, não destrói e recupera a Amazônia.</p> <p>O Código contribui para pontos da Constituição Federal (CF) de 1988.</p>	<p>O Brasil produz com eficiência, valoriza povos tradicionais e agricultores familiares na Amazônia.</p> <p>Um código atualizado conserva a Amazônia e propõe o desenvolvimento a partir de produtos gerados pelas florestas.</p>
---	---	--

Como marco de diagnóstico, ainda em 2011 foi lançado um Manifesto denominado “Por um novo Código Florestal moderno e necessário para o desenvolvimento do Brasil”. Ele contou com a assinatura de empresas que atuam no manejo florestal madeireiro e ONGs que atuam na Amazônia (Imazon, 2013). Esses atores observavam atualizações necessárias ao código, vendo-o como marco legal para regularização e ordenamento da área ambiental, frente as questões contemporâneas do avanço do agronegócio sobre as florestas e concomitante desmatamento.

Dentre os posicionamentos, destacava-se o apoio a manutenção dos limites das APPs e RLs, incluindo a recuperação delas, visto que seria difícil ampliar os limites dessas áreas e recuperação de outras, pois seria um esforço econômico e de mão-de-obra que, possivelmente, apenas grandes produtores poderiam realizar. Além disso, eram contrários a anistia aos desmatadores ilegais.

Aqui se destaca a crítica de uma representante da sociedade civil sobre a revisão do código em uma das audiências sobre a votação da Lei 1.876/1999, lembrando que as pautas inseridas na revisão beneficiariam não os pequenos agricultores, mas sim os grandes.

Essa é uma proposta da bancada ruralista. Quando damos aqui muitos exemplos do coitado, do pequeno, do esquecido, das multas que está recebendo, nós estamos usando essa imagem para pôr em pauta uma discussão da elite! Nós estamos falando com grandes fazendeiros! Isso precisa ser lembrado. (CÂMARA, 2010, p. 163).

Sobre os impactos do novo Código Florestal, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), tendo a liderança em 2012 nas mãos do deputado Sarney Filho, compunha uma frente de trabalho contrária as alterações do código. A CMADS fortalecia ideias em torno do PL 4.524/2004, que incluía a necessidade da “reposição florestal, (...) priorizados projetos com utilização de espécies nativas, em percentual mínimo de cinquenta por cento”. O que foi proposto pela Frente parlamentar da agropecuária, retirava o caráter punitivo e estimularia o desmatamento e desobrigação de recuperação de áreas (BRASIL, CMADS S.d.), tendência que veio a se consolidar nos anos seguintes, de 2016 a 2019, quando se registrou, no mínimo, 50% a mais de desmate em relação a 2012. Em 2019 o desmatamento mais que dobrou em relação ao ano de validação do Código Florestal.

Para representantes dos agricultores familiares, com apoio de ONGs ambientalistas, o texto do deputado Aldo Rebelo privilegiou os desejos dos latifundiários e expansão do agronegócio, principalmente na Amazônia. Destacaram que a proposta era de clara defesa dos grandes produtores, já que denominava os atores mais interessados como produtores rurais, algo que demonstra a desconstrução do conceito de agricultura familiar ou campesina (CONTAG, 2009).

No contexto do prognóstico, o código atualizado deveria promover políticas de recuperação de áreas e monitoramento de desmatadores de APPs e RL. A legislação apoiaria a melhor regulação do uso da terra, o apoio a agricultores familiares e fortaleceria o monitoramento e controle do estado por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Por parte do governo, destacou-se em uma das audiências a importância de um “Programa de regularização ambiental das propriedades rurais, com ênfase na educação ambiental, desburocratização na adoção das medidas de regularização e cadastro georreferenciado dos imóveis rurais” (CÂMARA. 2010, p. 242).

Aos agricultores familiares, coube boa parte da organização pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) para inclusão dos conceitos de agricultura familiar, como já previsto na Política Nacional da Agricultura Familiar (Lei 11326/2006), o manejo de APPs e Reservas Legais, a consideração de áreas de APP para o total de reserva legal e a continuidade de atividades em áreas já consolidadas em propriedades de até 4 módulos fiscais (CARVALHO, 2015. PERES, 2016).

Os agricultores familiares também tinham como pleito a manutenção de 50% das reservas, demanda da CONTAG atendida pelos atores políticos (posteriormente, suprimida em

caso de desmates até julho de 2008). Tal pauta não agradou ruralistas, já que atendia uma demanda popular em detrimento de suas aspirações, que viriam a ser contempladas com a possibilidade de compensar a reserva legal em áreas diferentes de onde o desmate havia sido feito.

Dentre as principais críticas estavam a anistia de quem desmatou, em detrimento de quem cumpriu com os requisitos anteriores; a retirada da necessidade da reserva legal, algo que não foi reivindicado pelos agricultores familiares, pois muitos trabalham a agricultura de subsistência e venda do que foi produzido a mais e, por fim; a possibilidade de compensar a RL desmatada fora da região ou bacia hidrográfica afetada, o que não faria sentido, já que a legislação prezava pela conservação e boas práticas onde há o uso da terra (CONTAG, 2009).

A desobrigatoriedade de reserva legal para as propriedades de até quatro módulos fiscais, inclusive para grandes produtores e empresas rurais, não foi proposta da CONTAG. Essa isenção implica deixar de recompor aproximadamente 15 milhões de hectares. A concessão de anistia dos crimes ambientais sem nenhuma distinção e tipificação entre agricultura familiar e a patronal é extremamente danoso e discriminatório para as políticas de meio ambiente. Esta opção penaliza aos agricultores que zelaram e cuidaram dos remanescentes florestais e privilegia a conduta predatória e ilegal sedimentando o caminho aberto da impunidade (CONTAG, 2011, p. 2).

Para eles, havia sim a necessidade revisão do Código, com a finalidade de atender demandas da agricultura familiar, responsável direta pela produção de alimentos no país. Frisavam a importância de se pensar políticas de fomento, assistência técnica, mecanização e comercialização para garantir a produção, além do uso sustentável da terra.

Para a Frente parlamentar ambientalista, a redução ou uso sustentável era a questão a ser discutida para revisão do Código, além da implementação de critérios para recomposição de RLs, propostos no Projeto de Lei (PL) PL 6.424/2005. Pelo PL também se excluiria a possibilidade de replantios somente com espécies exóticas, que poderiam provocar a implantação de verdadeiras monoculturas de eucaliptos, pinus e paricás, já que são de rápido desenvolvimento, mas pobre em componentes que contribuam para biodiversidade.

Já para os ambientalistas o aumento do desmatamento era a maior preocupação com a edição do Código, com a possibilidade de abertura de novas frentes de exploração da terra, principalmente no norte do Mato Grosso, onde ainda predominam florestas e cerrados. As alterações da lei, fortaleceriam a pressão por desmatamento e consolidação do poder de ruralistas sobre áreas ainda pouco exploradas.

A anistia dada aos desmatadores até 2008, seria uma forma de enxergar a possibilidade de anistias no futuro. Para esse grupo a importância da proteção da vegetação e possível redução da área agrícola seria compensada pela eficiência na produção, assim, as restrições do Código Florestal não impediriam o crescimento agrícola. A anistia aos desmatadores e o prazo de cinco anos para adaptação a nova legislação, sem a aplicação de multas, embargos era um prêmio para quem desmatou desenfreadamente.

A retirada da necessidade da RL em propriedades de até quatro MF afetaria a recuperação na Amazônia, pois em média o MF equivale a 100 hectares na região, indo de frente a constituição e interesse difuso sobre o meio ambiente. Aos grandes produtores, ainda caberia o benefício de compensação fora do bioma e bacia hidrográfica afetada.

Para o marco de motivação, a sociedade civil organizada e ambientalistas frisavam que o código atualizado deveria estar atrelado a Constituição, proporcionando a proteção e preservação do meio ambiente. Pelo viés técnico e científico, o meteorologista Luiz Carlos Baldicero Molion destacava:

“(…) é possível, sim, aliar produção de alimentos com meio ambiente na Amazônia”. É possível aumentar a produção sem desmatar mais nenhum hectare, utilizando, por exemplo, sistemas integrados lavoura, pecuária e silvicultura ou sistemas lavoura e pecuária entre faixas de vegetação nativa. O Centro-Oeste tem que produzir no mínimo duas safras por ano na mesma área. Para isso temos que recuperar pastagens já degradadas e irrigar (...). Os produtores precisam ser renumerados pelos serviços ambientais relativos às áreas preservadas em sua propriedade (CÂMARA. 2010, p. 106)

Ao fim e ao cabo da discussão do código em 2012, as APPs e RLs permaneceram, porém, suas métricas e usos poderiam ser alterados conforme o Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE<sup>16</sup>) dos estados. Destaca-se que somente Mato Grosso, Acre, Pará, Rondônia e Maranhão possuem ZEEs.

O módulo fiscal (MF) passou a ser parâmetro para definição das dimensões das APPs e RLs, o que provocou a redução das áreas a serem recuperadas, já que quanto menor a propriedade,

---

<sup>16</sup> O artigo 13 do Código Florestal (Lei 12.651/2012) destaca que "Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual (...) o poder público federal poderá: I - reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50%; II - ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa (BRASIL, 2012).

menor a obrigatoriedade e talvez até a suspensão da necessidade de recuperar, num contexto em que existe uma grande quantidade de pequenas propriedades na Amazônia.

Ainda, uma das alterações mais danosas ao meio ambiente foi a anistia de multas sobre desmatamentos ilegais, isso comprova o poder da bancada ruralista frente as ações e julgamentos das legislações ambientais no contexto federal. As áreas degradadas postas na legislação anterior (Código Florestal de 1965), foram revistas não para acelerar sua recuperação, mas sim para facilitar a deterioração de novas áreas e inviabilizar a recuperação das antigas

Com o novo código em vigor, o antigo Diretor de Políticas de Combate ao Desmatamento, André Lima, evidenciou que

"O que nos preocupa? Preocupa-nos o sinal que nós demos pelo Código Florestal, porque o Código Florestal disse o seguinte: nas áreas de pequeno produtor rural e agricultura familiar, ninguém precisa recuperar a reserva legal. O que desmatou até julho de 2008 é a reserva legal. O sinal dado é o seguinte: desmatamento em pequena propriedade ou lote de assentamento não tem punição. Aí vão dizer: "Não, mas isso é só até julho de 2008". Bom, mas isso também já foi... Então, existe essa expectativa de que desmatamento em pequena propriedade daqui a pouco vai ser anistiado de novo (...)" (CÂMARA, 2013. p.36)

Havia também grande preocupação da responsabilidade repassada aos estados na regulação e normatização, pois a flexibilização por parte dos estados poderia afetar ainda mais as APPs e RLs.

### **3.3. O resultado da disputa sobre o novo código**

Ainda refletindo sobre a questão hegemônica, propõe-se alguns apontamentos sobre o nós e eles no campo de disputa. Especificamente observando os polos antagônicos do "nós" e "eles":

- O "nós" corresponderia a posição da Frente parlamentar da agropecuária, representada pela bancada ruralista, percebe-se que essa observou a atualização do Código Florestal como necessária para corrigir o que denominou como injustiças sobre produtores agropecuários, além de facilitar a abertura de novas áreas para exploração da madeira e produção agropecuária.



- Já o “eles”, seriam a Frente parlamentar ambientalista, ambientalistas e agricultores familiares, as atualizações do código deveriam estar voltadas para reduzir o desmatamento, punir os desmatadores ilegais, recuperar áreas degradadas na Amazônia e reconhecer a importância das práticas de agricultores familiares que tem a terra voltada a sua subsistência e produção de excedentes visando o comércio local.

O discurso tomado pela bancada ruralista minimiza a importância das florestas ou pouco reconhece a relevância delas para ecossistemas, para eles, isso é coisa dos “ongueiros”, que não compreendem a questão da produção e geração de renda pelo uso da terra. Além disso, pautam-se pela produção extensiva, visando a abertura de novas áreas ou expulsão de agricultores familiares, para que possam ampliar monoculturas e a pecuária de corte.

A preocupação aqui é somente a sustentabilidade da economia e da posição das elites rurais frente ao desenvolvimento do *agribusiness* no Brasil, travestida na justificativa de reduzir a pobreza de agricultores familiares e gerar alimentos a toda população. O tom apelativo das reflexões, o *lobby* agressivo e propostas dessa bancada pesou nas alterações sobre o Código Florestal, que também faz perpetuar suas ideias sobre o CAR.

O discurso da frente parlamentar ambientalista privilegia a visão de atores da sociedade civil organizada e, leva em conta o conhecimento científico, as projeções sobre a supressão das florestas e possível savanização de terras na Amazônia. Aqui, o meio ambiente deve ser associado a produção econômica sem detrimientos. A agricultura de subsistência, práticas e formas de existência de povos e comunidades tradicionais devem ser valorizados, pelas suas conexões com a terra e desenvolvimento sem mudança da cobertura florestal além do necessário.

Os ruralistas representam os interesses do grande capital na comercialização de *commodities* agrícolas, sem critérios a conservação das florestas. Com base no modelo atual, cerca de 20% das florestas amazônicas já foram devastadas e isso, por sua visão, deveria ser imediatamente contido (LOVEJOY e NOBRE, 2019).

No embate entre forças sobre marcos orientadores a exploração de recursos naturais, novamente a vitória foi do homem sobre a natureza. As florestas, coube a imagem de problema com suas matas, matas ciliares, recursos hídricos que causam dificuldades ao desenvolvimento do homem. Esse inimigo foi vencido com a passagem das novas orientações no Código

Florestal. Restou a sociedade civil organizada e frente ambientalista, o embate para não ampliação de áreas e formas de exploração propostos pela bancada ruralista.

Podemos observar a criação da Comissão Especial na Câmara dos deputados em 2009, com Aldo Rabelo relator e a fatal aprovação do novo código em outubro de 2012. Destacamos que o PL foi aprovado na Câmara com 274 votos a favor e 184 contra, sendo sancionado em maio do ano seguinte pela presidente Dilma Rousseff (PERES. 2016). As alterações feitas, pouco consideraram as contribuições da comunidade científica, de ambientalistas e agricultura familiar. A revisão corroborou o interesse do agronegócio e expansão da fronteira agrícola, fortalecendo a monocultura de grãos e pecuária extensivas, não associadas a produção de alimentos, mas sim a exportação da agropecuária, que por sua vez pouco contribuem para manutenção da biodiversidade e recursos hídricos, em último caso, as florestas.

A análise de marcos, explicita componentes do discurso ruralista posto em prática na disputa hegemônica e que terminou sendo preponderante. . A comissão montada para relatar a nova Lei fez o esforço necessário para manter o *status quo* da exploração e desenvolvimento do agronegócio, ocorrendo o mesmo com a forma com que foram realizadas audiências públicas, sem majoritariamente contar com a participação popular, mas sim o apoio de médios e grandes. Assim, a aprovação do novo Código Florestal anistiu desmatadores, facilitou a permanência de passivos ambientais que não serão recuperados e ainda reduziu o total de áreas destinadas a conservação e preservação (MENEZES *et al.* 2018).

### **3.4. O CAR a partir do Código Florestal em 2012**

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi definido como um registro público obrigatório para todos imóveis e incluído no novo Código Florestal como instrumento para gestão ambiental das propriedades rurais.

Como dito no marco teórico do presente trabalho, o Artigo 29 da Lei 12.651/2012 descreve o CAR como sendo um “registro público eletrônico (...), obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012).

O objetivo do cadastro é a regularização de imóveis rurais individuais visando a recomposição de passivos ambientais em APPs e Reserva Legal. O CAR não deve ser

confundido com a regularização fundiária e tampouco exclui a necessidade do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, pois trata-se de um instrumento de licenciamento ambiental de atividades realizadas na propriedade, por essa razão, não vigora como título de propriedade. (BRASIL, 2012).

Para realizar o CAR, é necessário que as propriedades estejam localizadas em zona rural ou urbana, e sejam destinadas a produção agropecuária, extrativa vegetal, florestal e até agroindustrial. Além do seu uso, ainda são classificadas ainda em três categorias<sup>17</sup>: pequena, média e grande.

Legalmente, Oliboni (2018. p. 25) observa que o CAR é “condição para a utilização dos recursos naturais, (...) uso alternativo do solo, suspensão de sanções aplicadas pelos órgãos de controle e fiscalização”. Na sua criação, a ministra do meio ambiente a época, destacou a importância ambiental e o papel frente ao mercado internacional: “O CAR será uma fotografia importante da situação ambiental do Brasil, do que tem que ser recuperado, de quem terá que pagar multa, além de dar segurança jurídica aos proprietários rurais” (BNDES, 2013. p 12).

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), gestor do Cadastro, destaca a importância e os benefícios de inscrição no CAR, enfatizando principalmente o planejamento ambiental e uso da terra no imóvel. Destacam-se os seguintes pontos:

O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis; Acesso ao Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente e aos Programas de Regularização Ambiental – PRA; Obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que o praticado no mercado, em especial após 31 de dezembro de 2017, quando o CAR será pré-requisito para o acesso a crédito; Suspensão de sanções e novas autuações em função de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, cometidas até 22/07/2008, e suspensão da punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei de crimes ambientais (Lei nº 9.651/1998) associados a essas áreas; Condição para autorização de supressão de floresta ou outras formas de vegetação nativa no imóvel rural; Condição para aprovação da localização da Reserva Legal; Condição para cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo da Reserva Legal do imóvel; Condição para autorização da exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável; e Condição para autorização da continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até em 22 de julho de 2008 localizadas em Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal (SFB, S.d.).

---

<sup>17</sup> Conforme a Lei 12.651/2012, as propriedades são classificadas em: “Pequena propriedade ou posse, com área de até quatro módulos fiscais, incluindo as terras indígenas demarcadas e demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território; Média propriedade ou posse, com área superior a 4 quatro até quinze módulos fiscais e; Grande propriedade ou posse, com área superior a quinze módulos fiscais”.

Ele passou a ser implantado com viés de monitoramento e controle ambiental sobre desmatamentos, passo necessário ao licenciamento de atividades e gestão integrada e de paisagens (PIRES, 2014) já que se trata de um banco de dados de ativos ambientais de todo país. Suas informações são autodeclaratórias, ou seja, o declarante é o próprio produtor rural, porém, quando se trata de pequenos produtores, , aqueles que possuem até 4 MF, os cadastros são de responsabilidade do Estado e recaem sobre os OEMAS e Secretarias de Agricultura.

Os principais benefícios que o CAR trazia para áreas consolidadas até 2008, conforme destacam Lima e Munhoz (2018), referiam-se a não autuação, suspensão das sanções administrativas e penais previstas na lei de crimes ambientais (9.605/1998) por desmatamento irregular por supressão irregular de vegetação; continuidade do acesso a crédito até a data limite para adesão ao PRA; além da possibilidade de continuar atividades agrossilvipastoris em APPs consolidadas, e uso econômico da Reserva Legal.

O cadastramento pode ser realizado diretamente no *software* identificado como módulo de inscrição, e quando em campo, pode ser utilizado *offline* para coleta de dados, e posteriormente, de forma online, as informações são inseridas na base do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), controlada pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Uma vez realizado, o cadastro passa a integrar o banco de dados do SICAR, e o produtor utilizá-lo como documento para ter acesso a créditos para produção; geração de créditos sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e; caso possua áreas a recuperar, o CAR serve para adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Se por um lado, o cadastro permite uma rápida fotografia da situação ambiental, por outro, as informações não são prontamente verificadas pelos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAS), o que demonstra sua total fragilidade e baixa capacidade de monitoramento e fiscalização (PIRES, 2014. PIRES E SAVIAN, 2015. MENEZES *et al.* 2018). A não necessidade de apresentação da posse da terra no cadastro impede o mapeamento da cadeia dominial do imóvel, sua fiscalização e facilita a inscrição de áreas maiores que as reais, provocando sobreposições com outras propriedades, áreas protegidas e outros domínios territoriais. Ainda, segundo a Instrução Normativa (IN) 2/2014 o CAR deveria ser realizado até o final do ano seguinte, porém, inúmeras foram as manobras para alteração de prazos. Em 2018, por meio do decreto 9.527 ele foi estendido em mais um ano. Até que em meados de 2019, por

meio da MP 884/2019 que se tornou a lei 13.887/2019, foi feita a supressão do prazo para inscrição no CAR.

Nesta mesma lei, foi suspenso o prazo para implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA), que antes era até maio de 2013. Ficou garantido também que proprietários e possuidores que se inscreverem até o final de 2020, terão direito a adesão ao PRA, que por sua vez poderá ser feita até dois anos após o cadastramento, o que fatalmente irá protelar a readequação das propriedades ao Código Florestal.

Ainda sobre a Lei 13.887/2019, no parágrafo 7º do Artigo 59 enuncia que "Caso os Estados e o Distrito Federal não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor de imóvel rural poderá aderir ao PRA implantado pela União". Considera-se que dessa forma, os estados podem perder parte da liderança sobre o processo de adesão ao PRA, caso a União por meio do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) promova essa adesão de forma atravessada ao papel dos estados.

Conforme o Código Florestal, o CAR não é e não deve ser utilizado para fins de regularização fundiária, ou seja, ele não suprime a necessidade de seguimento de processos legais para titulação de terras. Porém, o que se vê são inúmeras tentativas de se utilizar o CAR como documento legal para garantia da terra, conforme a MP 910/2019 e PL 2.633/2020 observados na subseção 2.2.

Pelo Decreto 7.830/2012 (BRASIL, 2012b) que institui o CAR e PRA, destaca-se que o Cadastro substitui o Programa Mais Ambiente, e são estabelecidas as normas necessárias a realização do que foi denominado Programa de Regularização Ambiental (PRA), que diz respeito ao processo posterior ao Cadastro, a ser iniciado pelo processo denominado análise, que se dá pela observação técnica dos OEMAs sobre critérios necessários para os cadastros ou pela análise dinamizada. Tal processo diz respeito ao cruzamento de bancos de dados geográficos para identificar sobreposições dos cadastros com outros domínios territoriais como terras indígenas, unidades de conservação, áreas embargadas, além das sobreposições entre imóveis.

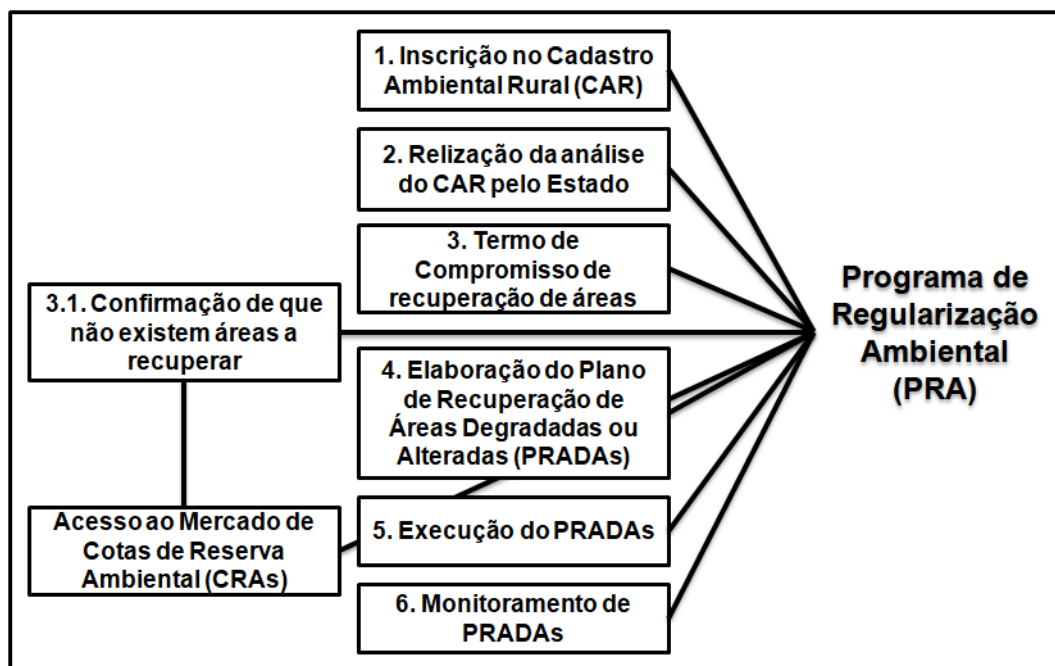
O PRA compreende as ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros para regularizarem-se ambientalmente, por meio da adesão ao CAR, realização dos Planos de Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas (PRADAs) e assinatura de termo de compromisso (TC) com o órgão ambiental, concordando com a adesão ao PRA. Conforme destacam Brandão *et al.* (2016, p. 216) o PRADA,

Trata-se de uma ferramenta elaborada individualmente, de acordo com as especificidades de cada propriedade, tendo como norte o PRA do respectivo estado. Basicamente, as obrigações contidas no Termo de Compromisso ficam refletidas no Prada elaborado para a recomposição da propriedade em questão. Além disso, as atividades contidas nesse projeto deverão ser concluídas de acordo com o cronograma previsto no Termo de Compromisso – artigo 16 do Decreto 7.830/2012.

A implantação e execução do PRA e PRADAS são de responsabilidade dos OEMAs, voltados a recuperação de áreas degradadas, ou seja, uma área “que se encontra alterada em função de impacto antrópico, sem capacidade de regeneração natural” (BRASIL, 2012b, p.1).

Abaixo podemos observar o resumo do passo a passo necessário para que conclua todo o processo de regularização ambiental das propriedades (Gráfico 3). Para os itens 1, 3, 4 e 5 cabem os proprietários realizarem os inputs necessários para se regularizarem. Nos itens 2 e 6, caberão os estados a validação e o acompanhamento dos processos para adesão e conclusão dos PRADAS.

Cabe ainda observar que há possibilidade de determinado proprietário não ter nada a recuperar em suas áreas, o que o possibilitará acessar diretamente o ainda incipiente mercado de Cotas de Reserva Ambiental (CRAs), que representam áreas com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação podendo ser negociadas para compensação com desmatadores que não pretendem recuperar as áreas degradadas(SFB, 2012).



**Gráfico 3.** Resumo de passo a passo para realização das etapas do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Elaboração própria com base nos itens do Decreto 7.830/2012 (BRASIL, 2012b).

Ao longo dessa subseção foi apresentado o CAR conforme descrito no novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), além de explorar os decretos que falam sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e os atuais resultados do CAR nos estados da Amazônia. Também foram levantados alguns conflitos já existentes com a jovem política, os quais pretendemos aprofundar no tópico a seguir.

## **Capítulo 4. Perspectivas sobre a gestão ambiental na Amazônia Legal a partir do CAR**

Conforme anteriormente abordado, o Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) no Mato Grosso e o CAR Pará representam as origens da regularização ambiental que consolidariam o modelo de cadastro ambiental rural no novo Código Florestal.

Posteriormente, observou-se nas discussões sobre a revisão do Código Florestal, o CAR como o instrumento responsável pelo mapeamento do uso da terra de propriedades rurais. A seguir abordaremos discussões sobre a implementação do CAR, suas especificidades para Amazônia, incluindo resultados de entrevistas, o papel do CAR sobre a gestão ambiental, sua contribuição à gestão territorial e relação com o desmatamento.

Partindo das experiências do SLAPR, onde o processo foi acompanhado por forças ligadas ao agronegócio, percebe-se que a implementação do CAR no novo Código Florestal pode ser fragilizada, se não observar as nuances de processos anteriores como o do Mato Grosso. No período do governo de Blairo Maggi (2003-2006, 2007-2010), foi observado em estudo do Instituto Socioambiental – ISA e Instituto Centro de Vida - ICV (2006, p. 85):

- A baixa fiscalização das propriedades inscritas no Sistema, além da ausência de integração entre bases do Ibama, Ministério Público e estado;
- Baixa aplicação de sanções por infrações ambientais e pouca independência do OEMA frente a empresa que apoiava com as tecnologias de gestão do SLAPR; e
- Quase não houve articulação institucional de políticas públicas voltadas a punições por desmatamento, emissão de licenças e incentivo a agropecuária sem abertura de novas áreas (ISA e ICV, 2006, p. 129).

Como visto no terceiro capítulo, Blairo Maggi que contestava os limites de exploração do uso da terra no Código Florestal de 2012, muito antes já se pautava por sistemas de monitoramento e uso da terra pouco estruturados, o que enfraquecia o conhecimento e tomadas de decisão para gestão ambiental e territorial.

Azevedo e Saito (2012), observaram o perfil de desmatamentos ocorridos no Mato Grosso a luz do SLAPR, e concluíram que cerca de 1,5 milhões de hectares foram desmatados



em propriedades privadas de forma legal entre 2000 e 2007. Como esse desmate foi feito com base nas restrições do SLAPR, pode-se observar que o Sistema, apesar de seu sucesso em cadastrar áreas, não foi capaz de conter desmatamentos e serviu como potencializador para abertura de novas áreas de forma legal.

“Cabe ressaltar que o fato de o SLAPR ter sido bem sucedido em trazer os desmatamentos, para a legalidade, ainda que restrito às grandes propriedades, não significa que tenha havido uma diminuição ou impedimento do desmatamento no período e, sim, a mudança de seu status, de ilegal para regularizado pelo governo. Ou seja, embora o quantitativo do desmatamento não venha a se alterar, pelo fato de continuar ocorrendo, esse desmatamento, nessa nova fase, ganha a chancela e a tutela do Estado como desmatamento legal e, portanto, legitimado (AZEVEDO e SAITO, 2012, p. 6)”.

No caso do CAR paraense, ao contrário da adesão ocorrida no Mato Grosso, as inscrições foram crescentes a partir de 2009, quando o Ministério Público Federal interviu sobre o estado, por meio da implementação do Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para a pecuária, prevendo a proibição do comércio de carne de propriedades que estavam embargadas pelo Ibama devido a invasão de terras indígenas ou produção em terras griladas, e que também incluíssem denúncias no Ministério do Trabalho, pelo uso de mão-de-obra em condições análogas à escravidão (PIRES E ORTEGA, 2013).

Com base nesses autores, observa-se que tanto o CAR pode acabar seguindo o mesmo caminho que o SLAPR, ou seja, garantir o mapeamento de propriedades rurais e de forma legal permitir que o desmatamento possa ser perpetuado com a abertura de novas áreas, seguindo a lógica produtivista do agronegócio. Dessa forma o desafio posto é observar o cadastro como ferramenta de monitoramento e conciliá-la ao uso planejado da propriedade e redução do desmatamento.

Sobre a questão hegemônica e levando em conta os interesses e tendências dos grupos sobre os quais ela será desempenhada, observamos novamente a ideia de polos antagônicos do “nós” e “eles”:

- A Frente parlamentar da agropecuária, representada pela bancada ruralista, configura o “nós”, observando a realização do Cadastro como oportunidade para consolidar áreas e permitir acesso ao crédito rural, incluindo aqui a possibilidade de estender suas áreas a partir do arrendamento das pequenas propriedades inseridas no CAR, já que para essas não são previstas necessidades de recuperação de áreas desmatadas.

- O “eles”, representado pela Frente parlamentar ambientalista, ambientalistas e agricultores familiares, observam o CAR como oportunidade para consolidar as terras ocupadas pela agricultura familiar, com a garantia da recuperação das áreas desmatadas, possibilitar acesso a crédito e realizar práticas de cultivo e criação de animais menos agressivas ao meio ambiente.

Para a bancada ruralista, a recuperação de áreas degradadas a ser promovida pela adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), deve ser postergada. Como será observado a seguir, o CAR foi alvo de protelação até o momento de total supressão sobre os prazos necessários à sua realização. Dessa forma, não é dado o passo a recuperação de áreas, bem como o CAR deve ser posto como relevante instrumento a comprovação de áreas com pendências fundiárias. O mote utilizado para passagens de suas propostas é sempre a cortina de fumaça sobre as garantias jurídicas que o CAR pode trazer aos pequenos agricultores e proporcionar a consolidação das ocupações de terras na Amazônia.

Como já levantado, a preocupação gira em torno da sustentabilidade da economia e da posição das elites rurais com propostas apelativas sobre agricultores familiares, sem considerar a importância de outras formas de ocupação de territórios como as culturas diferenciadas de povos e comunidades tradicionais.

No caso da frente parlamentar ambientalista, o CAR seria uma forma de manter o controle sobre as áreas desmatadas na Amazônia, se observar quem desmata de forma ilegal e proporcionar a recuperação de áreas degradadas. Contudo, a bancada ruralista tem tentado utilizar o CAR como documento comprobatório de ocupações, fato que distorce sua finalidade de instrumento que possa apoiar o planejamento integrado de paisagens, gerido pelos estados e apoiado pelas ONGs que possam, por meio de programas e projetos, fomentar iniciativas de recuperação, melhoras nas práticas agropecuárias e aproximar agricultores familiares do crédito rural.

Porém, é importante notar que Código Florestal de 1965 já exigia a identificação de APP e RL por registro cartorial das propriedades rurais, incluindo croqui sobre a propriedade. Esse registro, inicialmente era feito pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF, posterior Ibama). Dessa forma, observa-se o CAR como mais um instrumento a ser somado a outros, mas sem integração de dados, o que seria relevante junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (TORSIANO, 2016 apud CHIAVARI *et al.*, 2016), responsável pela identificação de imóveis, seus proprietários ou posseiros.

Por meio do SNCR, se alcança o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), fundamental para transferência ou arrendamento de propriedades. Dessa forma, os cadastros do SNCR, disponíveis no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), já poderiam ser cruzados com os pedidos de CAR, já que SIGEF possui dados geográficos dos imóveis, facilitando a edificação de sobreposições para combater as ocupações irregulares e grilagem.

Previamente a implementação do Cadastro no Código Florestal (Lei 12.651/2012), parte da sociedade civil via tal instrumento com potencial para auxiliar o planejamento da paisagem e zoneamento ambiental ou agroecológico, ou seja, repartir territórios por meio de critérios que disciplinem atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueira e florestal e áreas degradadas por recuperar (SILVA, 2007).

Para parte das ONGs que dialogamos<sup>18</sup>, o CAR contribui para compreender o uso da terra e sua degradação, além de mapear recursos hídricos, passivos ambientais e servir como ponte para acesso ao crédito bancário. Com base nessas informações geradas, seria possível envolver múltiplos interesses, de produtores rurais (pequenos, médios e grandes) e povos tradicionais. Salvo questões correlacionadas a convenção 169 da OIT, discutida a seguir, no caso de povos e comunidades tradicionais (PCT), o CAR traria visibilidade às populações e reconhecimento dos territórios coletivos.

Porém, o passo seguinte, com a implementação do PRA pode inviabilizar pequenos produtores, e influenciar o avanço das frentes de expansão<sup>19</sup> do desmatamento. Também como observam parte dos entrevistados, o CAR pode ser um potencial facilitador para consolidação de latifúndios na Amazônia, já que produtores rurais tem expectativas de que os governos federal e estadual não cobrarão a recuperação de áreas, o que por fim, tem gerado baixa adesão ao PRA.

Para as ONGs entrevistadas, a relevância da regularização se deu pelo cenário de escassez de recursos hídricos na produção pecuária da agricultura familiar. Estados como Mato Grosso, Rondônia e Pará contaram com iniciativas voltadas a recuperação de APPs e matas ciliares. Em Rondônia, o Projeto Semeando do Centro de Estudos Rioterra foi elaborado em 2008, voltado a adequação de propriedades rurais a legislação ambiental. Passados cinco anos

---

<sup>18</sup> Centro de Estudos Rioterra e Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

<sup>19</sup> Sucintamente, frente de expansão corresponde à área ocupada por camponeses, populações indígenas e posseiros, sendo uma faixa intermediária à fronteira econômica (MARTINS, 1996). Já a frente pioneira é dominada por empreendedores, empresários, fazendeiros, que com a propriedade da terra, tem a possibilidade de expropriar terras e forças de trabalho, visando à expansão da produção comercial (MARTINS, 1996).

da intervenção modelo, o projeto alcançou produtores para além da meta de projeto e, já no contexto do código, buscou a recuperação de áreas de pastos degradados, abandonados e matas ciliares. No Mato Grosso, os projetos Olhos D'água da Amazônia no município de Alta Floresta e o projeto Sementes do Portal do Instituto Ouro Verde (IOV) também trabalharam pela implementação do CAR junto a agricultores familiares. Tais iniciativas foram apoiadas pelo Fundo Amazônia, que abordaremos na seção 4.2.

Segundo as ONGs, os produtores dispõem-se a inscrição das APPs, mas não a reserva legal, devido a desobrigação de recuperação nas propriedades de até 4 MF. Conforme a legislação prevê anistia a recuperação de áreas desmatadas até 2008, grande parte de produtores no centro e sul de Rondônia, centro e norte do Mato Grosso e sudeste do Pará tem resistência as propostas de recuperação de áreas. Parte dos produtores foco dos projetos de ONGs, tem a percepção de que utilizam pouco as suas áreas, dessa forma, não veem a necessidade da recuperação. As ONGs compreendem que para o Governo Federal, o CAR funciona como instrumento para análise da paisagem e recuperação de áreas, porém, essa recuperação de áreas traz obrigações financeiras distantes da capacidade de agricultores familiares.

O CAR traz os indicativos necessários a recuperação de áreas, além de identificar regiões que estão sendo abertas no contexto de frentes de expansão. Porém, o público da agricultura familiar é composto por produtores envelhecidos, que não possui interesse na implementação de cadeias de valor sem ampliar a degradação ambiental. Para eles o CAR pode ser um limitador se tiverem de implementar todo o PRA, dessa forma observa-se que medidas de governo seriam necessárias para apoiar técnica e financeiramente esse público.

A capacidade de apoio dos órgãos estaduais e insumos necessários ao PRA também são vistos como fatores comprometedores, o que distancia os agricultores familiares. Há grande limitação nos municípios para acompanhamento dos órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), além disso, os insumos como sementes, viveiros, conhecimentos técnicos sobre a recuperação de áreas tem forte influência sobre a descontinuidade de ações de projetos de ONGs e estados. A baixa participação dos órgãos de ATER é vista como crucial, pois mesmo que apoiem os agricultores, o pouco conhecimento e dificuldades de infraestrutura comprometem a qualidade de cadastros apoiados pelas ATERs.

Já na bancada ruralista, parte apoiou a realização do cadastro, porém, com a disponibilização de todos os dados sobre os cadastros em 2016, houve o distanciamento das iniciativas ligadas ao CAR e recuperação de áreas (ISA, 2016). Para a bancada ruralista

contraria ao CAR, o único interesse que a prendia, era o acesso a crédito, pois a ferramenta seria motivo de exposição visual, geográfica das propriedades. Como expõe o então deputado Ronaldo Caiado, o CAR era uma forma de tirar a privacidade sobre o uso da terra das propriedades. Além disso, o confunde como instrumento para autorização de supressão de áreas por interesse social, como prevê o código. Para Caiado, o CAR expõe o proprietário rural como se expõe pessoas em *reality shows*, fazendo uma alusão ao programa televisivo *Big Brother Brasil* (BBB).

O que nós estamos sentindo é que essa beleza toda é só no sentido de expor o Brasil no BBB Rural. País nenhum coloca a sua área estratégica na rede mundial. O Brasil colocou todos nós no BBB Rural. (...). Vejam bem a que ponto chega: quando eu vou fazer o meu CAR, eu sou obrigado a dizer se tem na minha propriedade suposta área de interesse social ou de utilidade pública. (...). Eu vou ter que descobrir se a minha área pode ser amanhã de interesse público ou social ou de utilidade (CÂMARA, 2013, pág. 13).

Por ao menos três vezes em 2013, o deputado Valdir Colatto, integrante da Frente parlamentar da agropecuária, ressaltou a importância do CAR para dar continuidade ao financiamento rural e permitir a não averbação da reserva legal como previsto a propriedades de até 4 MF no Código Florestal.

"Fazemos o apelo à Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, para que possa promover a emissão do Cadastro Ambiental Rural, a fim de que o produtor possa fazê-lo e se regularizar perante o Código Florestal brasileiro. Do contrário, ele não tem o que fazer. Nesse caso, ele vai ser multado; não vai poder fazer sua atividade; os cartórios vão exigir averbação da Reserva Legal, o que a lei não exige mais; ele vai ser impedido de colocar sua terra em garantia nos financiamentos". (CÂMARA, 2013, pág. 4).

O deputado demonstrava preocupação com a proposta do MMA sobre o que viria a ser concretizado como Projeto de recuperação de áreas degradadas (PRADA). Para ele, como o PRADA não era previsto no Código Florestal, poderia causar dificuldades a regularização de produtores.

"(...) nós estamos transgredindo, desrespeitando o novo Código Florestal brasileiro e tirando terras produtivas do processo. Estão aí, principalmente, pequenos produtores de mãos atadas, porque ainda exigem (...) 80% na Amazônia. Esperamos que esse Cadastro seja implantado rapidamente, para que possamos resolver essa questão ambiental. Os agricultores querem plantar mais; e, se não estão fazendo, é porque o Governo ainda não lançou o decreto que regulamenta o Cadastro Ambiental Rural - mesmo porque o SICAR nacional ainda não foi concluído" (CÂMARA, 2013<sup>a</sup>, pág. 6).

Contemporaneamente em defesa da FPA, podemos destacar a fala do deputado federal Arnaldo Jardim (PPS/SP), apoiado fortemente pelo setor sucroalcooleiro, que representa a Bancada da Cana (-de-açúcar) formada em 2013. Para ele,

De toda a extensão territorial brasileira, as plantações estão presentes em apenas 7,8% das terras; 25,6% são formados por áreas destinadas à preservação da vegetação nos imóveis rurais (levantamento da Embrapa). Ou seja, há mais que o triplo de espaços preservados do que cultivados nas propriedades rurais. Soma-se ainda: as pastagens nativas representam 8%, as plantadas chegam a 13,2%; as unidades de conservação integral chegam a 10,4% do território brasileiro; 13,8% das terras brasileiras são de reservas indígenas e 16,5% são de vegetação nativa em terras devolutas e não cadastradas. É preciso destacarmos isto: a área destinada à vegetação protegida e preservada é de 66,3% - dois terços do Brasil inteiro. Temos ainda mais vegetação com as florestas plantadas, que ocupam 1,2% do território. Já a infraestrutura preenche 3,5% do País. Fazendo um comparativo, o total de áreas protegidas, preservadas e não cadastradas equivale à superfície de 48 países da Europa. Não é mais possível colocar sob os ombros do agricultor a deterioração do planeta (CÂMARA, 2019, pág. 2).

Em suma, representantes do setor frisam que as áreas conservadas e preservadas existentes comprovam a contribuição do país para proteção ambiental, e que setores da agricultura pouco agridem o meio ambiente.

Para o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), gestor do SICAR e criado em 2006 para atuar internamente no MMA na gestão de florestas públicas, o diretor Raimundo Deusdará, destacou em 2015, que com o CAR "será possível saber qual é a real dimensão das áreas de APP e reserva legal que terão que ser recuperadas (...). Acrescentou, ainda, que o país passará a ter um diagnóstico de como estão distribuídas as florestas e as vegetações nativas remanescentes nas propriedades e posses rurais, ou seja, o país saberá a dimensão das reservas florestais nas propriedades e posses privadas" (BNDES, 2015 p. 16).

Para parte do MMA integrante do COFA destaca que o CAR é um instrumento voltado para o desenvolvimento, não somente para punição, a partir dos dispositivos de acesso ao crédito em bancos. O CAR também deveria facilitar a articulação de bases de dados entre órgãos federais para fiscalização do desmatamento (BNDES, 2015). Para técnicos no MMA, a identificação do estado da vegetação nativa (ativos e passivos) nos imóveis era crucial, pois geraria um diagnóstico sobre quem cumpria ou não a legislação florestal. Para eles, para implementação do “Novo Código Florestal” era necessário o investimento em novas ferramentas e abordagens (PIRES E ORTEGA, 2013).

Ainda para técnicos do MMA, o CAR está associado a função social e produtiva da propriedade, de acordo com o CF. O CAR traz a possibilidade de se estabelecer uma lógica de planejamento e gestão em diferentes escalas, com instrumentos como planos de bacias hidrográficas e ZEE. Facilitando, por exemplo, a implementação de projetos e programas de restauração.

Contemporaneamente, os estados seguindo as diretrizes das políticas nacionais tem adaptado o cadastro a sua realidade sobre o uso da terra. Porém, os OEMAs do Mato Grosso, Pará e Rondônia, apegam-se majoritariamente a parte jurídica das legislações ambientais, de tal forma que isso afeta diretamente a execução delas. Se o CAR avançasse com os passos necessários a regularização ambiental dos proprietários, os OEMAs estariam mais bem municiados sobre o controle e apoio a produtores. As restrições de sistemas e constrangimentos ao que possa ser indagado pelo SFB, também acabam por protelar as ações dos órgãos estaduais. A baixa infraestrutura física e de recursos humanos nesses órgãos também tem contribuído para ampliar as dificuldades de implementação.

O CAR era visto como marco na legislação ambiental, devido sua capacidade de monitoramento ambiental e possibilidades de se planejar ações de recuperação ambiental por meio de um processo sem punições, como multas aplicadas. Ele se tornou instrumento obrigatório para aqueles que queriam tornar-se livre de multas e sanções a partir de 2008. Essa anistia foi duramente criticada por parlamentares de oposição e ambientalistas, pois se por um lado o CAR apoiava o controle do desmatamento, por outro, abarcava o retrocesso ambiental de anistiar os que desmataram ilegalmente (SILVA *et al.* 2010. SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016).

#### **4.1. Observando o CAR a partir das áreas cadastradas, sobreposições e desmatamento**

Com base nos dados de CAR até novembro de 2019 para Amazônia, observou-se o cadastro de 2,8 milhões de km<sup>2</sup> ou 1.329.144 cadastros, total que ultrapassa a estimativa de 1,8 milhões de km<sup>2</sup>, segundo apontava o Censo agropecuário de 2006, base utilizada pelo SFB no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - Sicar (Tabela 1). Dessa forma, 60% além do que era previsto está registrado na base.

Porém, apenas 4,6% desse total está em análise para regularidade ambiental e 15,7% já havia sido cancelado até a data observada<sup>20</sup>, o que se acredita ser um baixo percentual devido à alta possibilidade de sobreposições conforme cruzamento de áreas passíveis de cadastro e áreas cadastradas até o período supracitado (Tabela 3). Esta situação que pode ser um importante fator na causa de conflitos fundiários.

Os estados que ultrapassaram as expectativas de áreas cadastráveis foram o Acre, o Amazonas e Rondônia. Isso denota que de 2006 – data do Censo agropecuário – até 2019, houve um grande avanço sobre a ocupação e uso da terra na Amazônia. O total de áreas sobrepostas pode significar ameaças e riscos a outros domínios territoriais que não os individuais postos no CAR. Conforme anteriormente observado, as atuais tentativas de alterações na legislação fundiária, tendo o CAR como instrumento garantidor da posse de terras, pode significar uma ampliação de conflitos por terra.

Estado	Número de estabelecimentos agropecuários (Censo agropecuário 2017)	Área passível de cadastro (ha)	Número de cadastros até novembro de 2019	Área cadastrada até novembro de 2019 (ha)	Aguardando análise (ha)	Em análise (ha)	Cancelado (ha)
Acre	37.356	3.528.543	53.612	12.670.106	9.541.689	2.295.719	3.641.586
Amapá	8.507	2.079.381	16.362	4.547.661	1.213.352	0	155.043
Amazonas	80.959	6.733.964	107.730	57.305.836	10.068.267	1.582.508	2.171.054
Maranhão	219.765	13.033.568	240.327	23.070.058	11.732.621	0	4.857.667
Mato Grosso	118.679	73.000.000	210.331	78.179.784	73.126.616	1.199.616	7.239.601
Rondônia	91.438	8.433.868	146.456	14.234.507	7.860.133	905.126	3.536.638
Roraima	16.846	1.717.532	24.659	5.561.761	2.640.231	0	6.702
Tocantins	63.808	14.387.949	102.531	19.995.517	19.012.940	34.674	2.159.775
Pará	281.699	56.836.278	427.136	71.062.504	45.506.231	2.252.560	3.992.325
<b>TOTAL</b>	<b>919.057</b>	<b>179.751.083</b>	<b>1.329.144</b>	<b>286.627.734</b>	<b>180.702.081</b>	<b>8.270.204</b>	<b>27.760.391</b>
<b>TOTAL em km<sup>2</sup></b>		<b>1.797.511</b>		<b>2.866.277</b>	<b>1.807.021</b>	<b>82.702</b>	<b>277.604</b>

**Tabela 1.** Cadastro Ambiental Rural (CAR). Situação na Amazônia Legal (AmL) sobre inscrições e análise. Fontes: SICAR. Boletim Informativo - Novembro de 2019 e estados da Amazônia Legal (referente a análise e cancelamentos). Elaboração própria.

<sup>20</sup> A data de referência utilizada diz respeito a última publicação de boletim informativo do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) sobre a situação do CAR no Brasil. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/boletins-do-car>.



Para demonstrar o avanço do desmatamento com base em dados dos cadastros, em 2018 o MMA divulgou dados sobre as categorias fundiárias afetadas pelo desmatamento (Brasil, 2018).

As áreas que possuíam CAR representaram 20% (ou 1.583 km<sup>2</sup>) do total desmatado em 2018, atrás dos assentamentos com 24% e glebas públicas federais, com 26%. Utilizando a mesma metodologia proposta pelo MMA, observou-se que em 2019, as áreas com CAR e demais áreas privadas foram as principais responsáveis pelo desmatamento, com 3.623km<sup>2</sup> desmatados ou 35% das áreas, enquanto assentamentos representaram 26% (2.776 km<sup>2</sup>) e áreas não destinadas 16,45% (1.696 km<sup>2</sup>). As demais categorias com Terras Indígenas, Unidades de conservação concentraram 21,4% do desmate.

UF/Área	Área desmatada em km <sup>2</sup>	Área com CAR desmatada em km <sup>2</sup>	Percentual de área com CAR desmatada
AC	470	146	31%
AM	1.045	199	19%
MA	281	67	24%
MT	1.749	735	42%
PA	2.840	256	9%
RO	1.314	171	13%
RR	176	0	0%
TO	25	10	40%
<b>TOTAL</b>	<b>7.900</b>	<b>1.583</b>	<b>20%</b>

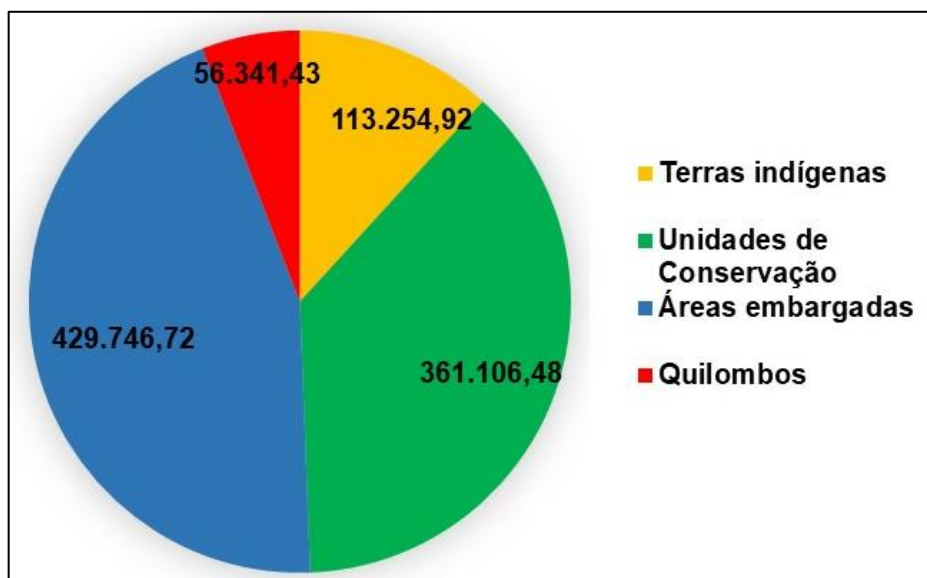
**Tabela 2.** Desmatamento ocorrido em áreas com CAR em 2018. Fonte: Balanço de execução do PPCDAm e PPCerrado. Brasil, 2018.

Conforme observados os resultados, devido o CAR ser um registro autodeclaratório, os números de cadastros e extensão de áreas ultrapassaram o contabilizado pelo SFB. Somente a fase seguinte, de análise técnica dos cadastros, poderia resolver tal quiproquó.

Ainda conforme dados do Sicar (2019), é possível observar que existiam 960,4 mil km<sup>2</sup> de cadastros sobrepostos na AmL (Gráfico 4), ou seja, 33,5% das áreas cadastradas tem alguma sobreposição com outros domínios territoriais, em outros termos, foram cadastradas de maneira errada ou possivelmente são áreas griladas por invasores.

Das áreas sobrepostas, as embargadas pelo IBAMA, principalmente por desmatamento ilegal, correspondem a 45% das sobreposições. Em unidades de conservação, está 38%

(361.106,48km<sup>2</sup>) das sobreposições, principalmente nos estados do Pará e Acre. Por fim, terras indígenas e quilombos correspondem, respectivamente, a 12% (113.254,92 km<sup>2</sup>) e 6% (56.341,43 km<sup>2</sup>) das sobreposições.



**Gráfico 4.** Extensão de áreas no Cadastro Ambiental Rural sobrepostas (em km<sup>2</sup>) com outros domínios territoriais na Amazônia Legal. Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - Sicar (BRASIL, 2020).

As Terras indígenas (TIs) são considerados territórios da União. Conforme Artigo 20 da Constituição Federal, sua posse e usufruto são exclusivos desses povos considerados originários, porém, devido a diferentes fases de processos administrativos e revisões, esses territórios estão em constante risco.

Conforme dados da Funai (Funai, S.d.) pouco mais de 1 milhão de km<sup>2</sup> de 307 TIs estão homologadas e regularizadas na Amazônia e, ainda existem 103 TIs, totalizando 85 mil km<sup>2</sup> a serem regularizados, pois compreendem territórios em estudo, delimitados ou declarados, ou seja, ainda não são reconhecidas pela União. Parte dessas terras está localizada na tríplice fronteira entre o sul do Amazonas, Acre e norte de Rondônia.

Como o código considera Terras indígenas somente aquelas homologadas, as que não alcançaram esse reconhecimento estão sob risco de invasão e conflito com grileiros que declarem o CAR sobre tais territórios. Considerando a área total de TIs na Amazônia e pelos dados do Gráfico 4, 11% dos territórios sofrem com a sobreposição de áreas cadastradas como privadas no SICAR.

Se considerarmos a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e o marco regulatório de ocupação da Funai, que são os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras (PGTAs), 102 TIs que totalizam 667 mil km<sup>2</sup> possuem tal instrumento (BNDES, 2019). Somando as áreas homologadas sem PGTAs e as ainda não homologadas, observam-se que 407 mil km<sup>2</sup> estão desprotegidos frente ao questionamento de Cadastros que sobreponham. Porém, se pensar o CAR para determinação de áreas a serem exploradas pelos indígenas, isto pode pôr em risco o seu modo de vida e cultura na forma de exploração de suas reservas (SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016).

Sobre as unidades de conservação, que representam cerca 1,1 milhão de km<sup>2</sup> na AmL, desde 2016, o Governo Federal tem atuado sobre propostas de redução de UCs, o que pode facilitar a ocupação dessas áreas para o uso da terra com finalidades diferentes, como agropecuária e mineração, além de possibilitar a ocupação de terras griladas. As MP 756 e 758 de 2016, sendo a segunda vetada em parte na Lei 8.107/2017 previam redução de áreas da floresta nacional do Jamanxim no Pará e outras UCs para passagem da estrada de ferro 170, facilitando o escoamento da produção de grãos entre o Mato Grosso e o porto de Miritituba no Pará. Aqui, as áreas privadas cadastradas se sobrepõem a 10% das áreas de UCs.

Azevedo-Ramos *et al.* (2020. p.2) observaram a grilagem sobre florestas públicas não destinadas na Amazônia. A grilagem ocorre por meio da invasão de uma área pública, registro da terra como particular e posterior desmate, queima e ocupação com pecuária bovina. Como CAR é meramente declaratório, é possível declarar a terra como particular e até vendê-la. Assim, há clara necessidade de se analisar e cancelar tais cadastros e punir os grileiros. Os pesquisadores observaram que:

"Um total de 116 mil km<sup>2</sup> de florestas públicas não destinadas (FPD) foi registrado no sistema CAR como "propriedade privada" (...). A maioria dessas áreas (70%) está no estado FPD. Além disso, 80% (21 mil km<sup>2</sup>) do desmatamento acumulado total em UPF (26 mil km<sup>2</sup>) ocorreu em áreas com registro no CAR, indicando que o CAR pode estar sendo usado para legitimar a propriedade da terra" (Nossa tradução. AZEVEDO-RAMOS *et al.* 2020. p.2)<sup>21</sup>.

A emergência sobre as áreas ocupadas por povos tradicionais ocorre, pois como se observa nos dados do Sicar a sobreposição, 6% dos territórios quilombolas já estão sobrepostos.

---

<sup>21</sup> Texto original: "A total of 11.6 Mha of UPF (23 %; Table 3) have been registered in the CAR system as "private property", which is forbidden by Brazilian law (Law nº 11.284/2006). Most of these areas (70 %) are in state UPF. Furthermore, 80 % (2.1 Mha) of the total accumulated deforestation in UPF (2.6 Mha, Table 2) occurred in areas with CAR registration (SICAR), indicating the CAR may be being used to legitimize ownership of the land."

Devido à falta de reconhecimento de suas áreas, há clara ameaça de perda de espaço. Destaca-se que um dos primeiros entraves ao CAR é a lógica da propriedade privada, inversa ao modo de vida de comunidades tradicionais, além do cadastro determinar como as áreas das propriedades devem ser conservadas ou exploradas, limitando sua forma de lidar com o uso da terra (SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016). Se por um lado, o CAR para povos tradicionais seria uma forma de mapear as áreas por ele ocupadas, sem políticas públicas que consolidem a ocupação de seus territórios, o cadastro seria apenas um gatilho para geração de conflitos fundiários.

Considerando dados do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), existem 151 áreas de quilombolas na AmL que totalizam 19 mil km<sup>2</sup>, porém, apenas 79 que totalizam 3 mil km<sup>2</sup> estão tituladas, ou seja, apenas 15% está assegurado legalmente pela titulação (INCRA, 2020). As outras 72 encontram-se apenas com o Relatório técnico de identificação e delimitação (RTID), o que não lhes garante a titulação definitiva. Considerando os CAR sobrepostos a territórios quilombolas, observamos que há uma extrapolação de 295% da área cadastrada sobre quilombos, apontando alta concentração de proprietários ou posseiros que não reconhece as áreas de seu entorno como territórios quilombolas, podendo também ser áreas alvo de grilagem. Soma-se isso a baixa titulação dos territórios, onde apenas 15% já foram identificados pelo Incra e informados no Sigef.

No caso de assentamentos rurais, a responsabilidade pela inscrição é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), assim, o órgão de terras contribuir junto a OEMAS para discussões sobre ocupação de territórios quilombolas titulados. Entretanto, a simplificação do registro de assentamentos pode causar justamente o inverso do discurso dos ruralistas sobre segurança jurídica. Pois, pela IN nº 2/2014 do MMA o registro das áreas incluirá somente o perímetro destas, o que poderá excluí-los do acesso a crédito obrigações legais perante a recuperação de áreas (OCF e Ipam, 2016).

É importante considerar também a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em adicional o decreto 5.051/2004, onde são garantidos os direitos territoriais e posse coletiva sobre a terra de populações e comunidades tradicionais (PCTs) para seu desenvolvimento econômico e cultural. Logo, os responsáveis pelo CAR junto a PCTs deveriam observar a territorialidade coletiva, a autodeclaração e consulta prévia, em outras palavras, o Incra e a Funai, em observação as legislações e acordos internacionais que tem por atribuição a garantia da autodeclaração das terras ocupadas, fortalecendo os costumes e

tradições de comunidades que notadamente geram baixo impacto a natureza e uso da terra (SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016).

Os códigos florestais de 1965 e 2012 possuem deficiências nas questões que tocam PCTs, pois foram pensados como balizadores para propriedades privadas e produtivas, e a consideração do CAR no atual código causa mais problemas, já que todas as áreas rurais devem ser cadastradas, não observando questões coletivas e tradicionais sobre ocupação e desenvolvimento, mas somente a produção capitalista e hegemônica, que por sua vez é denominada como uso alternativo, opção que na verdade é preponderante e o que unicamente importa aos ruralistas.

Como não considera especificidades de domínios territoriais, nem o Estatuto da Terra, onde imóvel rural é “área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (Lei 4.504/64. Artigo 4º, inciso I), estão consideradas terras indígenas e quilombolas, as unidades de conservação e por fim, terras devolutas. Assim, ao seu final estariam mapeadas todas as áreas rurais ocupadas no Brasil.

A Instrução Normativa (IN) nº 2/MMA, artigo 59, estabelece que serão consideradas áreas de terras indígenas, aquelas indicadas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), ou seja, elas estarão na base do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) como base territorial ocupada. Porém, para as terras quilombolas, não há uma especificação. Ainda, conforme destaca o capítulo 3 da IN (Artigo 14º) a “inscrição no CAR da pequena propriedade ou posse rural familiar, que desenvolva atividades agrossilvipastoris, bem como das terras indígenas demarcadas e das demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais, que façam uso coletivo do seu território” (BRASIL, 2014) deverão apresentar a identificação do proprietário; a comprovação da posse e o croqui da área do imóvel com a identificação do uso da terra, as APPs e RL. Observa-se aqui uma contradição por se mapear territórios que são culturalmente considerados como de uso coletivo no caso dos indígenas.

#### **4.2. O CAR ainda pode ser um instrumento de apoio a gestão ambiental e territorial?**

A regularização ambiental passou a funcionar como um trampolim a anistia ao desmatamento e ocupações ilegais até 2008. Áreas de APP e RL que deveriam ser recuperadas

devido o desmate ilegal, passaram a ser consideradas legalmente ocupadas (SILVA *et al.* 2010. SOUZA FILHO E ROSSITO, 2016). A regularização passou a ser responsabilidade do poder público, que tinha até cinco anos – a contar de maio de 2012 – para implementar os Programas de Regularização Ambiental (PRA), concomitante ao prazo em que instituições financeiras estariam autorizadas a conceder crédito sem inscrição no CAR. Segundo Silva *et al.* (2010, p. 31), isso era na verdade “uma total inversão da lógica do princípio da função social da propriedade e da reparação do dano ambiental. O que era obrigação do proprietário passa a ser obrigação do Poder Público, socializando-se assim as obrigações e privatizando-se os lucros, lógica do Estado liberal”.

Nota-se que os constantes *lobbies* da bancada ruralista levaram a alterações no CF, adiando o prazo para cancelamento de crédito de quem não fizesse o CAR. Atualmente a Frente parlamentar da agropecuária tem se preocupado com a atualização de prazos para inscrição no CAR, para assim postergar a fase de recuperação de áreas degradadas. Segundo a Instrução Normativa (IN) 2/2014 o cadastro deveria ser realizado até o final do ano seguinte, porém, inúmeras foram as manobras para alteração de prazos. Em 2018, por meio do decreto 9.527, ele foi prorrogado por mais um ano.

Em meados de 2019, por meio da MP 884/2019<sup>22</sup> – que se tornou a lei 13.887 – foi retirado o prazo para inscrição no CAR. Além disso, foi retirado o prazo para implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA), que antes era de até maio de 2013. Também ficou garantido que proprietários e possuidores que se inscreverem até o final de 2020, terão direito a adesão ao PRA, que por sua vez poderá ser feita até dois anos após o cadastramento, situação que fatalmente irá protelar a readequação das propriedades ao Código Florestal.

Ainda sobre a Lei 13.887/2019, no Artigo 59 se destaca que "caso os Estados e o Distrito Federal não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor de imóvel rural poderá aderir ao PRA implantado pela União". Considera-se que dessa forma, os estados poderão perder a liderança sobre o processo de adesão ao PRA, e a União por meio do SFB, poderá promover a adesão de forma atravessada ao papel dos estados.

Conforme apontam Chiavari (*et al.* 2016), o cadastro tem sido usado como ferramenta para grilagem de terras, como visto na operação Rios Voadores do Ministério Público Federal (MPF) no Pará, onde o CAR era utilizado para regularizar terras em áreas públicas. Tem sido

---

<sup>22</sup> “Retira a previsão de prazo para inscrição de propriedades no Cadastro Ambiental Rural, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais” (BRASIL, 2019).

comum utilizar o CAR na solicitação de planos de manejo florestal para facilitar o processo de escoamento de madeira extraída ilegalmente, ou seja, grileiros tentam fazer valer o CAR como documento formal de ocupação. O mesmo ocorre para o escoamento da produção agropecuária, quando ela é oriunda de terras embargadas e vendida por meio de fazendas legalizadas. Com Guia de Transporte Animal (GTA) de origem legal, se manobra para escoar o que é verdadeiramente oriundo de terras desmatadas ilegalmente.

Associado ao novo código, onde as vontades de grandes produtores rurais se fortaleceram em detrimento da recuperação de áreas desmatadas, o CAR se tornou um potencial instrumento a facilitar o desmatamento.

Historicamente, isso já era observado por Azevedo *et al.* (2014) no crescimento do desmatamento no Pará e Mato Grosso, entre 2008 e 2013. As áreas com CAR, mesmo que em menor proporção que outros domínios territoriais, sugeriram que havia baixo monitoramento por parte do estado e responsabilização pelos desmates. Dessa forma, acredita-se que o cadastro não deveria ser a base de garantias para acesso a financiamento público e mercados, pois ele deveria ser associado ao compromisso de redução do desmatamento para produção agropecuária, principalmente da pecuária bovina e agricultura da soja (AZEVEDO *et al.* 2014).

Ainda sobre as perdas de áreas com degradação e atualização da legislação na Amazônia, Guidotti *et al.* (2017), observaram que com o novo Código Florestal houve o perdão sobre a recuperação de 3.900 km<sup>2</sup> de APPs hídricas na Amazônia, áreas de extrema importância a produção rural, seja para dessedentação animal ou para irrigação de cultivares. Além disso, a possibilidade de redução das RL para 50% nos estados que contemplaram isso nos ZEEs representam a perda de 120.000 km<sup>2</sup> dessas áreas, somadas a 50.000 km<sup>2</sup> de APPs que poderão ser contempladas como RL.

Já os déficits registrados para essas áreas são de 11.000 km<sup>2</sup> para APPs e 35.000 km<sup>2</sup> para RLs, ou seja, inicialmente estima-se a necessidade de recomposição de 46.000 km<sup>2</sup> da vegetação na Amazônia. Apesar retrocesso e perda de áreas com o novo código, o cadastro demonstra-se uma importante ferramenta para mapear e recuperar áreas, reduzindo impactos sobre o meio ambiente.

A dependência para implementação do CAR nos estados, por parte dos órgãos estaduais é um dos grandes desafios para implementação. Além disso, o passo seguinte, o apoio para recuperação de áreas pode ser positivo em termos de fortalecimento institucional (Emater e

secretaria de agricultura) e fortalecimento produtivo (desenvolvimento de viveiros, coletas de mudas etc.).

Se por um lado, o cadastro permite uma rápida fotografia da situação ambiental, por outro, as informações não são prontamente verificadas pelos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAS), o que demonstra sua total fragilidade e baixa capacidade de monitoramento e fiscalização (PIRES, 2014. PIRES E SAVIAN, 2015. MENEZES *et al.* 2018). A não necessidade de apresentação da posse da terra no cadastro, impede o mapeamento da cadeia dominial do imóvel, sua fiscalização e facilita a inscrição de áreas maiores que as reais, provocando sobreposições com outras propriedades, áreas protegidas e outros domínios territoriais.

A baixa capacidade dos OEMAs na Amazônia em avaliarem os dados dos cadastros realizados, pode servir de fomento a conflitos fundiários, disputas territoriais e influenciar na ideia de novas anistias aos desmatadores, já que processos de regularização fundiária, podem ter o CAR como documento comprobatório da ocupação (FASE, 2017). O CAR então deveria ser aprimorado dentro desses órgãos responsáveis pelo desenvolvimento rural e assim para servir a gestão de territórios e meio ambiente.

Dessa forma, os recursos humanos e estruturas de órgãos ambientais não são adequadas o suficiente para recepção, processamento e fiscalização de denúncias de desmatamento ilegal, o que denota um esforço anterior necessário a estruturação de tais órgãos para execução do CAR (OCF e Ipam, 2016).

Como destacado na seção anterior, se em 2015 o diretor do SFB destacava as potencialidades do CAR para o mapeamento de áreas produtivas, APPs e RL, para o atual, Valdir Colatto, o cadastro sempre foi ponte para acessar crédito e consolidar áreas abertas a agropecuária. Com a passagem do cadastro para o MAPA, o ruralista Colatto tem o apoio da atual ministra Tereza Cristina para acelerar a ocupação de terras na Amazônia, incluindo o CAR como documentação probatória para consolidar ocupações irregulares.

Além da elaboração de propostas de legislação – abordadas no item 2.2 do presente trabalho – contemporaneamente propõe-se o uso, por parte das secretarias estaduais de meio ambiente de uma ferramenta denominada análise dinamizada. Por meio dela, a apreciação dos cadastros que deveria ser feita de forma acurada pelos técnicos dos órgãos ambientais, passaria para um processo informatizado e automatizado, no caso dos estados que possuam bases geográficas, como hidrografia e classificação de solos atualizadas anualmente.



A análise dinamizada associada as propostas de legislação para flexibilização da legislação fundiária poderão afetar de forma considerável a ocupação na Amazônia, bem como sustentar um cenário de insegurança e violência no campo, caso não haja verificação de áreas que possam ter sido griladas. A análise de cobertura do solo dos estados é defasada. Exceto, Mato Grosso, Pará e Rondônia que possuem análise para o ano de 2018, os demais estados só possuem análises até 2015. E somente Acre, Amapá, Pará e Tocantins possuem a hidrografia mapeada em escala de precisão 1:25.000, o que facilitaria a observação dos cursos d'água existentes nas propriedades cadastradas. Até o momento o Programa de Regularização Fundiária (PRA) foi instituído nos estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Pará, o que põe a política em descrédito e limitação, já que somente o Cadastro não é capaz de suprir as etapas identificadas na segunda seção. O PRA é relevante para recuperação ou compensação de áreas desmatadas irregularmente, além de ser necessário traçar mecanismos para o monitoramento e acompanhamento da recuperação.

Para as ONGs entrevistadas, o CAR é importante ferramenta a gestão e monitoramento de territórios e propriedades rurais, com potencial para proteção de TIs, UCs, quilombos e florestas públicas, servindo ao planejamento territorial, uso racional da terra e recuperação de áreas desmatadas, conectando diferentes domínios territoriais e interesses sobre a terra (FASE, 2017). Porém, como se percebeu, ele ainda possui baixa integração dos dados de propriedades individuais cadastradas com demais domínios sobrepostos.

Com dados inconsistentes, o CAR se torna um instrumento incerto a gestão, monitoramento uso ambiental, pois não cumpre a função de fomentar OEMAs com dados relevantes a gestão ambiental, tampouco se torna uma saída para agricultores familiares e comunidades tradicionais<sup>23</sup>. Por outro lado é potencial e eficiente causador de conflitos agrários, já que permite o cadastro irregular de áreas.

Nesse contexto, um dos principais programas federais de combate ao desmatamento e desenvolvimento sustentável, o Fundo Amazônia – descrito na primeira seção desse trabalho – é responsável pelo apoio financeiro de R\$332 milhões a cerca de 17 projetos que tem a execução do CAR como principal objetivo. Considerando os municípios de atuação dos projetos, foram computados 1,2 milhões de imóveis de até 4 MF ou 40,9 milhões de hectares cadastrados com apoio do Fundo (CRISOSTOMO e MACHADO, 2019). Para o Fundo, o CAR contribui para o

---

<sup>23</sup> Conforme destaca a CONTAG, havia baixa adesão de pequenos agricultores ao cadastro, "face as grandes dificuldades enfrentadas pelos mesmos para aderirem ao CAR, seja pela falta de computadores e de acesso à internet, seja pela baixa presença dos estados a nível dos municípios" (BNDES, 2014, p.14).

planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural, futuro acesso a Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) – título emitido por requerimento após o cadastro sobre área com vegetação existente ou em processo de recuperação – e benefícios previstos no PRA (BRANDÃO *et al.* 2016).

Como um dos principais apoios aos OEMAs na Amazônia, observou-se as discussões no âmbito do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), responsável pelas diretrizes e focos para apoio a projetos e acompanhamento dos resultados do Fundo. Presidido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), possuía três blocos, com atores do Governo Federal, como o MAPA, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; os nove governos estaduais da Amazônia e; representantes da sociedade civil como CONTAG e Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS).

Desde 2009, ano de início da atuação do Fundo, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi assunto corrente nas relatorias anuais e reuniões do comitê até 2018. Como dito na primeira seção, o Fundo tem sua execução orientada por quatro componentes. O CAR encontra-se no segundo (2. monitoramento e controle, voltado a ações governamentais que assegurem a adequação de atividades antrópicas à legislação ambiental)<sup>24</sup>.

O Fundo apoiou o CAR, primeiramente com os projetos do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e da The Nature Conservancy do Brasil (TNC). Juntos, esses projetos totalizaram quase R\$26 milhões para apoiar a estruturação física, tecnológica e capacitação de 23 municípios entre o Mato Grosso e o Pará. Apesar do Código Florestal ter sido aprovado somente em 2012, o MMA já argumentava a necessidade de execução do CAR nos estados da Amazônia, fortalecendo organizações da sociedade civil e os OEMAs (BNDES, 2011).

Por definição do COFA, até 20% dos recursos do Fundo podem ser utilizados para projetos que desenvolvam sistemas de monitoramento e controle do desmatamento para outros biomas brasileiros e, até florestas tropicais situadas em outros países. O CAR, por ser

---

<sup>24</sup> O apoio ao CAR pelo Fundo Amazônia deverá ocorrer conforme os focos para o apoio do biênio 2013 e 2014, destacados na 13ª reunião do COFA: "Promoção do processo de regularização ambiental de posses e propriedades rurais, através de inscrição no CAR e fortalecimento de sistemas estaduais de gestão do CAR visando a sua integração ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR. O apoio à implantação do CAR será feito prioritariamente através de operações com os estados (...). Ficará a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) definir requisitos mínimos para a criação dos sistemas estaduais de CAR. Serão apoiados: (i) prioritariamente projetos propostos por governos estaduais com a presença dos biomas cerrado e/ou caatinga em seu território (...) e (ii) o desenvolvimento de sistemas de monitoramento do Programa de Regularização Ambiental (PRA)" (BNDES, 2013, p. 13).

considerado um instrumento de apoio ao monitoramento e controle, foi então estendido a outros estados no Brasil. Até 2020, os estados do Ceará, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Paraná foram apoiados pelo Fundo, totalizando R\$110 milhões. Esses projetos envolveram ações e atividades voltadas a capacitação de técnicos públicos para realização do CAR, cadastro e validação para agricultores familiares (aqueles que ocupam até 4 MF). Em 2018, o Fundo passou a considerar como foco de apoio a projetos de CAR em assentamentos, porém, como efeito da eleição presidencial, nenhum projeto foi submetido no tema devido a paralisação do Fundo para recepção de novos projetos com a dissolução do COFA.

Um estudo sobre os resultados e impactos de projetos de CAR apoiados pelo Fundo (CRISOSTOMO e MACHADO, 2019), considerando o desmatamento e áreas cadastradas, apontou que a taxa média anual de desmatamento no período 2014 a 2018 em áreas de até 4MF apoiadas com recurso do Fundo Amazônia foi de 0,71% no bioma Amazônia e 0,93% no cerrado, enquanto áreas não apoiadas por projetos tiveram média de 2,1% e 2,4%, respectivamente. Ainda segundo o estudo, os projetos do Fundo, foram responsáveis por evitar o desmatamento de 8.571 km<sup>2</sup> nos biomas Amazônia e Cerrado no mesmo período (CRISOSTOMO e MACHADO, 2019, pp. 22-23).

Crisostomo e Machado (2019) apontam o CAR como banco de dados relevante ao planejamento de estados e municípios, além de ser capaz de criar condições para normatização da exploração, como fomentar políticas de pagamentos por serviços ambientais (PSA), se integrado a outras políticas públicas. No caso do Fundo, todos projetos observam a base de dados para o licenciamento ambiental, fiscalização e monitoramento, porém seu uso para execução jurídica, há problemas referentes a análise uso da base do CAR, entretanto esbarra no desafio da validação. A imprecisão dos cadastros o limita como ferramenta voltada ao planejamento.

Ainda nesse contexto, os projetos do Fundo Amazônia que dependem da análise dos cadastros para precisar áreas e executar a recuperação, estão sendo atrasados devido ao não avanço dos estados na nessa análise.

No atual momento, as regras estabelecidas para projetos, programas e projetos estão sendo fragilizadas/ atacadas contemporaneamente com a dissolução do COFA e paralisação do Fundo para apoio a novos projetos. Prevalece atualmente uma lógica de entrega de recursos a empresas multinacionais e com um discurso de soberania paradoxal. Nesse contexto, o CAR

não teria força para “sobreviver” como pensado para o controle e desenvolvimento a partir da paisagem.

Em suma, as alterações realizadas no Código Florestal foram influenciadas por um discurso de ampliação das áreas agricultáveis, para garantir a competitividade brasileira e produção de alimentos para o mercado interno, incluindo a ocupação de APPs e RLs. Porém, a atual quantidade de áreas abertas seria suficiente para intensificar a produção agropecuária, associando isso ao uso de tecnologias e manejo agrícola (SPAROVEK et al, 2010).

Como uma das exigências para saída da municípios prioritários do MMA, o CAR poderia ser somado a necessidade da recuperação de áreas e, além disso, a lista deveria considerar os municípios que mais devastaram suas previamente a lista para que possam ser restauradas a vegetação nativa. O cadastro serviria como instrumento para exigir recuperar a quem deveria recuperar imediatamente.

Como anteriormente visto, as CRAs servem como mecanismo de compensação para déficits de RL desmatadas até julho de 2008, já que os desmatamentos posteriores não poderão ser compensados. Os excedentes de RL reconhecidos pelo estado e validados SFB, podem ser negociados para compensação de áreas em um mesmo bioma. Essas cotas seriam negociadas pela Bolsa Verde do Rio de Janeiro (BVRio). Apesar dessa situação poder levar a ascensão de um mercado de títulos ambientais, no caso da Amazônia a implantação desse mecanismo deve ser melhor analisada já que o déficit de RL tem sido posto em xeque com a tentativa da realização dos ZEEs estaduais e retirada da necessidade de recuperação ou compensação de áreas. Por outro lado, a existência das CRAs pode potencializar a preservação de áreas pelo tempo de contratos estabelecidos em cima das áreas comercializadas, o que pode potencializar novos usos a partir de uma economia baseada em produtos florestais.

O Cadastro demonstra grande potencial a aplicação de políticas públicas ambientais e de acesso a crédito a agricultores familiares. Mas, suas informações somente seriam de grande proveito se considerarmos o contexto de constantes desmatamentos e grilagem de terras na Amazônia. Poderia ser um marco para construção de mapa sobre a regularidade ambiental, possibilitando ações e medidas preventivas a novos desmates.

Vimos que o código tem o cadastro para finalidade de diagnóstico e proteção ambiental, e não de regularização fundiária, entretanto a regularização fundiária deverá caminhar lado a lado a adequação ambiental, e acreditamos que a regularização fundiária deva ser precedida do

CAR, pois o processo regulatório fundiário possuem exigências cartoriais, que somente o cadastro não poderá garantir.

A atual etapa e futuras dependem do apoio aos órgãos estaduais de meio ambiente, seja por meio de recursos físicos e humanos, para que possam realizar a análise de cadastros e junto a ONGs e academias, viabilizar soluções a recuperação dos passivos ambientais.

A lista de municípios com maiores desmatamentos elaborada pelo MMA, deveria ser retomada pelo Ministério de forma a impulsionar medidas de integração entre a regularização ambiental e fundiária; estabelecer novas regras para acesso a crédito e embargar áreas degradadas que pudessem ser utilizadas para produção e comercialização.

Aos povos e comunidades tradicionais (PCTs), a Convenção 169 da OIT deveria ser a garantia única de reconhecimento das terras ocupadas por eles, contando com o reconhecimento dos órgãos federais responsáveis. As localizações dessas áreas no CAR deveriam ser postas a partir desse reconhecimento e não, obrigar os PCTs a realizarem o cadastro e passar pelo processo de conferência dos órgãos e esferas estaduais.

## **Considerações finais**

Os objetivos, questões e hipótese apresentados na introdução serviram a nossa orientação e reflexões. Com base num modelo de análise que articula pluralismo, hegemonia e discurso ao longo do trabalho procuramos observar o papel do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na gestão ambiental e seus reflexos na Amazônia, analisando a atuação de atores para compreender como o CAR foi pensado e seus primeiros resultados a gestão e uso da terra na região.

Como pano de fundo, foi feita a descrição do histórico recente de políticas públicas ambientais e fundiárias, além de observarmos as mudanças no Código Florestal em 2012. A partir do período da redemocratização instrumentos foram elaborados para monitorar o desmatamento e punição de crimes ambientais. Isso serviu ao mote de atuação de ambientalistas e ONGs como forma de pressão e diálogo pela redução do desmatamento na Amazônia, frente a exploração agropecuária.

Com base na revisão do Código Florestal, e por meio das aproximações pelas abordagens pluralista e hegemônica, as percepções, propostas e atuações, principalmente, de atores ligados a bancada ruralista e, de outro lado, aqueles com visão ambientalista. Com base nas propostas de Laclau e Mouffe (2015), somado ao modelo proposto e aplicado por Errejón Galván (2012) e Romano (2018), tivemos a análise sobre marcos de discurso político como nossa aproximação dos resultados obtidos. Isso nos permitiu alcançar nossos resultados e permeou o entendimento sobre o poder das forças ruralistas sobre o viés ambientalista.

Ao longo do trabalho percebe-se a expansão do capitalismo sobre a Amazônia, de acordo com políticas econômicas e territoriais voltadas a um modelo de desenvolvimento que pouco considera as riquezas das florestas. Recursos foram canalizados para empreendimentos agropecuários, minerais e de infraestrutura, visando a exploração das riquezas naturais associada a uma ocupação territorial com baixo planejamento.

Se para ruralistas o antigo código criminalizaria a produção agropecuária, para os ambientalistas, a inclusão do CAR foi vista como compensação ao enfraquecimento do Código Florestal anterior. Assim, por um lado, esse instrumento constitui uma das possibilidades para apoio a transição de um padrão agrícola de frentes de expansão uma forma ambientalmente sustentável, tornando-se uma ponte entre os objetivos da produção e proteção ambiental. Por outro, pode se tornar um instrumento de apoio a grilagem de terras recém ocupadas na

Amazônia, servindo de suporte as ações planejadas pelos atuais interesses que norteiam o atual grupo político na gestão do CAR no Serviço Florestal Brasileiro e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Passados oito anos desde a instituição do CAR e o que se percebe é sua capacidade no reconhecimento do desmatamento em áreas privadas, bem como seu potencial para geração de conflitos por terra, pelo seu uso como insumo a regularização fundiária. Além disso, são constantes os pedidos para alteração ou retirada de prazos sobre a fase de cadastro, mantendo a possibilidade de acesso a crédito e não recuperação de áreas desmatadas irregularmente. Foi destacado que o CAR é um instrumento dentre outros no que diz respeito a exploração de recursos e interação entre atores sociais e econômicos.

Não há uma síntese sobre o que poderia ser um paradigma de desenvolvimento para Amazônia. O grande capital extrativista e da agropecuária tem uma percepção e perspectiva produtiva e econômica sobre o potencial da Amazônia, incluindo a produção bioeconômica. Do lado ambientalista, se preza pela conservação e uso sustentado das florestas ou pela preservação, mantendo a floresta em pé sem exploração. Em contrapartida povos e comunidades tradicionais possuem culturas diferenciadas e modos diferentes de observar a conservação das florestas com a produção para subsistência e geração de renda.

Ao longo de sua execução, o CAR foi apropriado por atores da bancada ruralista e, pode ser visto como um possível fator na aceleração da consolidação de territórios ocupados de forma irregular por meio de propostas de alterações em legislações fundiárias. Esses dados já podem ser vistos conforme o aumento dos conflitos fundiários identificados pela CPT e aumento do desmatamento ao longo dos últimos cinco anos (aumento de 313%).

A sobreposição de cadastros com outros domínios territoriais totaliza 960 mil km<sup>2</sup>, dentre eles terras indígenas e unidades de conservação, poderão também influenciar em novos conflitos com grileiros. Somado a isso, a retirada do prazo para realização do CAR, abre portas a não realização de todo o processo para regularização ambiental, um cenário contrário ao que se esperava com o Programa de regularização ambiental.

Com os marcos de análise percebeu-se o controle por parte da bancada ruralista na disputa hegemônica sobre o que foi discutido e tensionado para se chegar as alterações no Código Florestal e introdução de um instrumento de gestão ambiental. As alterações do código foram influenciadas pelo discurso da garantia jurídica sobre a terra, ampliação de áreas

agricultáveis para produção de alimentos, porém, tais propostas não se comprovam com base em estudos sobre intensificação da produção e uso de tecnologias.

Contemporaneamente, atores do Governo Federal tentam conter o avanço do desmatamento e queimadas na Amazônia, porém, o discurso voltado ao combate a queimadas se associa a uma necessidade de se regularizar as terras ocupadas. Os céleres movimentos propostos pela bancada ruralista e apoiados no contexto do governo, não serão impedimentos ao avanço da degradação das florestas, mas sim, um convite ao avanço do domínio da natureza, desprezo pelos povos amazônidas e imposição de uma visão retrograda conectada a ideia de um passado de desenvolvimento econômico na região.

Ao fim e ao cabo, todo o esforço feito foi voltado para manutenção do *status quo* da exploração e desenvolvimento do agronegócio. Com a prévia análise sobre o do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) e do CAR Pará, percebeu-se que o mapeamento de propriedades rurais pode ser garantido, porém, sozinho não é capaz de reduzir o desmatamento e a grilagem, abertura de novas áreas e retirar o risco de disputas fundiárias.



## Referências bibliográficas

- ALBERTI, V. **Fontes orais. História dentro da História.** In: PINSKY, C. B. (org.) Fontes históricas. São Paulo: Contexto, 2008.
- ALENCAR, A.; NEPSTAD, D.; MCGRATH, D.; MOUTINHO, P.; PACHECO, P.; DEL CARMEN, M.; DIAZ, V. e SOARES FILHO, B. S. **Desmatamento na Amazônia: indo além da “emergência crônica.** Ipam. 2004.
- ANACHE, B. M. MAIA, H. T. FERREIRA, G. LUCINI, J. PONS, E. G. **Avaliação de efetividade: projeto Virada Verde (responsável: The Nature Conservancy).** *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.* Cooperação com o Fundo Amazônia/BNDES. 2017.
- ANACHE, B. DEUS, L. **Amazônia: análise do desmatamento à luz do planejamento regional a partir da década de 1950.** In. Análise ambiental e gestão do território: contribuições teórico metodológicas / organizadores, Letícia de Carvalho Giannella, Fabio Giusti Azevedo de Britto, Rogério dos Santos Seabra. - Rio de Janeiro : IBGE, 2018. 337 p.
- ARAÚJO, Elis. BARRETO, Paulo. MESQUITA, Marfla. **O Programa Mais Ambiente e a regularização ambiental na Amazônia.** Março. Nº 17. 2011.
- AZEVEDO, Andréa Aguiar. **Legitimação da insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR (Mato Grosso).** Tese de doutorado. Pós graduação em desenvolvimento sustentável. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS). Junho/2009.
- AZEVEDO, Andréa Aguiar; SAITO, Carlos Hiroo. **O perfil dos desmatamentos no Mato Grosso, após a implementação do licenciamento ambiental nas propriedades rurais.** CERNE , Lavras, v. 19, n. 1, p. 111-122, março de 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-77602013000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-77602013000100014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 de maio de 2020. ~;
- AZEVEDO, Andrea A. RAJÃO, Raoni L. COSTA, Marcelo. STABILE, Marcelo C. C. MOUTINHO, Paulo. **Cadastro Ambiental Rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. Boletim Amazônia em Pauta,** nº 3. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Brasília. Maio, 2014.

AZEVEDO-RAMOS, Claudia. MOUTINHO, Paulo. ARRUDA, Vera Laísa da S. STABILE, Marcelo C.C. ALENCAR, Ane. CASTRO, Isabel Castro. RIBEIRO, João Paulo. *Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon*. *Land Use Policy* 99 (2020) 104863. Elsevier. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837720302180>. Acesso em: 24/06/2020.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório Anual do Fundo Amazônia 2018**. 2019. Disponível em: [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2018\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf). Acesso em: 27/05/2020.

\_\_\_\_\_. Registro de Encaminhamentos e Temas – RET da 12ª Reunião. 2011.

\_\_\_\_\_. Registro de Encaminhamentos e Temas – RET da 13ª Reunião. 2013.

\_\_\_\_\_. Registro de Encaminhamentos e Temas – RET da 16ª Reunião. 2014.

\_\_\_\_\_. Registro de Encaminhamentos e Temas – RET da 17ª Reunião. 2015.

\_\_\_\_\_. Registro de Encaminhamentos e Temas – RET da 18ª Reunião. 2015.

BERTOLOTTO, Rodrigo. Legado da MP 910: **Qual é o impacto socioambiental de mudar lei fundiária**. ECOA. Universo Online (UOL). 20/05/2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/05/20/mp-910-por-que-mudar-legislacao-de-terras-pode-ter-impacto-socioambiental.htm>. Acesso em: 21/05/2020.

BOTELHO FILHO, F. B.; CARVALHO, A. D. MIRANDA, A. G. **Estudos de reordenamento agrário – Programa Cadastro de Terras e regularização fundiária no Brasil: Perfil de entrada dos agricultores e capacidade operacional das instituições**. Brasília: IICA/MDA/PCT Crédito Fundiário, 2008.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-1992)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRANDÃO, A. de M. BACCAS, D. AREAL, G. R. E. MARTINS, M. R. de S. LIMA, M. G. BRITO, R. S. P. de. FERREIRA, T. G. **Principais Aspectos da Nova Regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR)**. Revista do BNDES, n. 45, junho de 2016. p. 197-241.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos Do Brasil** (18 de Setembro de 1946). 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 12/10/2019.

\_\_\_\_\_. **Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável (CMADS). Histórico e atribuições**. S.d.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.830/2012. Sistema de Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm). 2012b. Acesso em: 10/11/2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.514/2008. infrações e sanções administrativas ao meio ambiente**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=583>. Acesso em: 10/11/2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.235/2014. Programa Mais Ambiente**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm). Acesso em: 10/11/2018.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Meio Ambiente. Instrução normativa no 2/MMA, de 06 de maio de 2014**. Disponível em: [http://www.car.gov.br/leis/IN\\_CAR.pdf](http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf). Acesso em: 02/03/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.806/1953. Criação da Amazônia Legal**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10/11/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.173/1966. Criação da Sudam**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5173.htm). Acesso em: 10/11/2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 884/2019. Retira prazo para inscrição de propriedades no CAR**. 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/137319>.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória 910/2019. Regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm)

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Ata da primeira reunião de formação da comissão tripartite estadual de Roraima**. Reunião CTTE, de 31 de agosto de 2004.

Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/item/10870-arquivos-comiss&>. Acesso em: 03/11/2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651/2012. Código Florestal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 10/11/2018.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 6424/2005. **Recomposição da reserva legal no Código Florestal.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=365049](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=365049)

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Instituto Socioambiental (ISA). Instituto Centro de Vida (ICV). **Sistema de licenciamento ambiental em propriedades rurais no estado de Mato Grosso: análise de sua implementação.** Brasília: MMA, 2006.

\_\_\_\_\_. Redd+ no Brasil. Ministério do Meio Ambiente (MMA). S.d. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/redd-unfccc>. Acesso em: 10/10/2019.

\_\_\_\_\_. Serviço florestal brasileiro (SFB). **Importância e benefícios do CAR.** Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da agropecuária brasileira.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/semana-verde-na-alemanha/AgendaEstratgicaportugus.pdf>.

\_\_\_\_\_. **Balanco de execução. 4ª fase do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm e da 3ª fase do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado.** 2018. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjQnN-g3sjpAhXFhOAKHROnBhAQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fcombateadesmatamento.mma.gov.br%2Fimages%2FDoc\\_ComissaoExecutiva%2FBalanco-PPCDAm-e-PPCerrado\\_2018.pdf&usg=AOvVaw00QfmttiU8D1zXysGIOr44](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjQnN-g3sjpAhXFhOAKHROnBhAQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fcombateadesmatamento.mma.gov.br%2Fimages%2FDoc_ComissaoExecutiva%2FBalanco-PPCDAm-e-PPCerrado_2018.pdf&usg=AOvVaw00QfmttiU8D1zXysGIOr44). Acesso em: 25/05/2020.

\_\_\_\_\_. Serviço florestal brasileiro (SFB). **Cadastro Ambiental Rural. Orientações básicas.** 2012. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/1678-cadastro-ambiental-rural-car-orientacoes-basicas/file>

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CÂMARA). **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB/SP) ao Projeto de Lei n.º 1876 de 1999 e apensados.** Diário da Câmara dos Deputados, p. 36911- 37217, Brasília, DF, 17 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Debate sobre o desmatamento na Amazônia.** 07/05/2013. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0457/13&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:00&sgFaseSessao=&Data=7/5/2013&txApelido=MEIO%20AMBIENTE%20E%20DESENVOLVIMENTO%20SUSTENT%3%81VEL&txFaseSessao=Audi%C3%AAncia%20P%C3%BAblica%20Ordin%C3%A1ria&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=14:00&txEtapa=>. Acesso em: 01/05/2020

\_\_\_\_\_. **Comissão especial - PL 1876/99 - Código Florestal brasileiro.** 2010<sup>1</sup>. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl187699/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas/notas-taquigraficas/nt-2010.04.13>

\_\_\_\_\_. **Histórico e atribuições.** Comissão De Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Câmara dos deputados. S.d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/conheca-a-comissao/index.html>.

\_\_\_\_\_. **Apelo à Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, relativo à emissão do Cadastro Ambiental Rural - CAR para produtores rurais, em conformidade com o disposto no Código Florestal brasileiro.** Discursos e Notas Taquigráficas. 2013a.

\_\_\_\_\_. **Desvirtuamento, pelo Ministério do Meio Ambiente, da Lei n.º 12.651, de 2012, relativa à reformulação do Código Florestal brasileiro, com relação ao Cadastro Ambiental Rural e ao Programa de Regularização Ambiental.** Discursos e Notas Taquigráficas. 2013b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=145.3.54.O&nuQuarto=7&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=09:12&sgFaseSessao=BC&Data=29/05/2013>. Acesso em: 20/03/2020.

\_\_\_\_\_. **Urgente regulamentação do Cadastro Ambiental Rural, para a efetiva implantação do novo Código Florestal brasileiro.** Discursos e Notas Taquigráficas. 2013b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=422.3.54.O&nuQuarto=21&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:00&sgFaseSessao=PE&Data=19/12/2013>. Acesso em: 20/03/2020.

\_\_\_\_\_. **Audiência pública sobre a Cadastro Ambiental Rural (CAR)**. Discursos e Notas Taquigráficas. Câmara dos deputados. Sessão: 65.2019.

BRITO, Brenda. BARRETO, Paulo. **A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011.

BRUNO, Regina. **Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo**. In Questões agrárias, agrícolas e rurais [recurso eletrônico]: conjunturas e políticas públicas / organização Renato S. Maluf , Georges Flexor. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-Papers, 2017.

CAMARA, G. VALERIANO, D. VIANEI, J. **Metodologia para o Cálculo da Taxa Anual de Desmatamento na Amazônia Legal**. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais Coordenadoria Geral de Observação da Terra Programa Amazônia – Projeto PRODES. São José dos Campos. 2013.

CÂMARA, Gilberto. 2020. **Entrevista ao Observatório do Clima**. Disponível em: [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=959727087806736&id=140336485994933](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=959727087806736&id=140336485994933). Acesso em: 10/07/2020.

CAMARGO, Orson José Roberto de. **Elite política brasileira e a renegociação das dívidas do crédito rural: o caso da bancada ruralista**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP : [s. n.], 2009.

CAMELY, Nazira. **Imperialismo, ambientalismo e ongs na Amazônia**. Editora Consequência. 1ª edição. Rio de Janeiro. 2018.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. **Gestão socioambiental na Amazônia no período 2003 a 2010: da geopolítica de integração desenvolvimentista ao plano de prevenção e controle do desmatamento**. Estudios Territoriales. VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo, 8 a 12 de setembro de 2014.

CARVALHO, Lucas Azevedo de. **O Estado na revisão do Código Florestal brasileiro: democracia, articulação discursiva e hegemonia**. Dissertação feita no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais 2015.

CASTRO, E. **Políticas de Ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira**. In: Brasil rural em debate: coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. 363 p.

CASTRO, Fabio de. HOGENBOOM, Barbara. BAUD. Michiel. **Governança ambiental na América Latina: para uma agenda de pesquisa mais integrada.** Ambiente & Sociedade. Campinas v. XIV, n. 2. p. 1 -13. Jul.-dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v14n2/02.pdf>. Acesso em: 14/10/2019.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). **PIB do agronegócio brasileiro de 1996 a 2018 (tabela).** Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". S.d. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em:: 11/11/2019.

CHIAVARI, J. LOPES, C. L. MARQUES, D.; ANTONACCIO, L.; BRAGA, N. **Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural: legislação, gestão fundiária e Código Florestal.** Relatório. CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. (Cord.). Rio de Janeiro: *Climate Policy Initiative*, 2016.

CHIAVARI, Joana. LOPES, Cristina. **Nota técnica medida provisória recompensa atividades criminosas análise da MP 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais.** *Climate Policy Initiative*. Iniciativa para uso da terra (Input). 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). **Manifesto em defesa do meio ambiente brasileiro e da produção de alimentos saudáveis: não ao substitutivo do Código Florestal!** 2009. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/manifestoagriculturafamiliar\\_182.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/manifestoagriculturafamiliar_182.pdf)

\_\_\_\_\_. **Contag e o novo Código Florestal.** Nota oficial. Direção da Contag. 2011. Disponível em:

<http://www.contag.org.br/indexdet.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag=101&id=7291&mt=1&nw=1&ano=&mes=&imp=1> Acesso em:: 07/03/2020.

CRISOSTOMO, Ana C. MACHADO, Gustavo C. **Estudo temático dos projetos de Cadastro Ambiental Rural (CAR) apoiados pelo Fundo Amazônia.** Relatório de avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia. 2019. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/Relatorio-de-Estudo-CAR.pdf> Acesso em:: 07/04/2020.

DIÁLOGO FLORESTAL. **Por um novo Código Florestal moderno e necessário para o desenvolvimento do Brasil.** 2011. Disponível em: [http://dialogoflorestal.org.br/wp-content/uploads/2018/06/codigo-florestal\\_carta-posicionamento-abril2011.pdf](http://dialogoflorestal.org.br/wp-content/uploads/2018/06/codigo-florestal_carta-posicionamento-abril2011.pdf)

ERREJÓN GALVÁN, Inigo. *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006–2009): un análisis discursivo*. Madrid: Universidad Complutense, tesis de doctorado, 2012.

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). **CAR é usado na legalização da grilagem**. Entrevista com Tarcísio Feitosa Silva. 2017. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/09/S%C3%A9rie-Entrevistas-sobre-a-Amaz%C3%B4nia-Tarc%C3%ADsio-Feitosa-092017.pdf> Acesso em: 10/02/2020.

FIGUEIREDO, GJP de. LEUZINGER, MD. **Anotações acerca do Processo Legislativo de reforma do Código Florestal**. Centro de Inteligência em Florestas (CI Florestas). 2001.

FONSECA, Luciana Costa Da. FERREIRA, Dauana Santos Ferreira. **O novo Código Florestal e os desafios do cadastro ambiental rural como instrumento de proteção ambiental**. In Direito Ambiental I. Pág. 345 - 367. 2014.

GUIDOTTI, Vinicius. FREITAS, Flavio L. M. SPAROVEK, Gerd. PINTO, Luís Fernando Guedes. CARVALHO, Tomás. HAMAMURA, Caio. Cerignoni, Felipe. **Números detalhados do novo Código Florestal e suas implicações para os PRAS**. Sustentabilidade em debate, Número 5 - Piracicaba, SP: Imaflora, 2017. 10 p.

GUIMARÃES, Felipe Pinto. **Cadastro Ambiental Rural: considerações e aspectos técnicos sobre a origem, experiências do governo federal que fundamentam a instituição e a consolidação, no cenário nacional, com a superveniência da lei 12.651/2012**. Pós-Graduação em Gestão Florestal Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrária. Universidade Federal Do Paraná. 2014.

GRAMSCI, Antonio, 1891-1937. **Caderno 13 (1932-1934). Breves notas sobre a política de Maquiavel**. In Cadernos do Cárcere, volume 3/ Antonio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GOMES, Aureo de Toledo. **DEMOCRACIA COMO SIGNIFICANTE VAZIO. Promoção democrática na política externa dos Estados Unidos (2001-2008)\***. RBCS Vol. 31 n° 92 outubro/2016: e319214.

GREENPEACE. **A farra do boi na Amazônia**. 2009. Disponível em: <http://greenpeace.org.br/gado/farradoboinamazonia.pdf>. Acesso em: 05/06/2020.



INOUE, Cristina. *Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities of Brazil*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 55, n. spe, p. 170-189, 2012. disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292012000300010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000300010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02/11/2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incrá). **Certificação de imóveis no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef)**. 2020. Disponível em: [http://certificacao.incra.gov.br/csv\\_shp/export\\_shp.py](http://certificacao.incra.gov.br/csv_shp/export_shp.py). Acesso em: 02/04/2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Monitoramento da cobertura florestal da Amazônia por satélites sistemas Prodes, Deter, Degrad e queimadas 2007-2008**. Coordenação geral de observação da terra. São José dos Campos, 2008.

\_\_\_\_\_. **Banco de Dados de queimadas**. Disponível em: <http://queimadas.dgi.INPE.br/queimadas/bdqueimadas>. Acesso em: 14/10/19

INSTITUTO DO HOMEM E AMBIENTE NA AMAZÔNIA (Imazon). **Empresas e ONGs unidas por Código Florestal**. 2013. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/empresas-e-ongs-unidas-por-codigo-florestal/>. Acesso em: 31/05/2020

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Governo divulga (quase) todos os dados do Cadastro Ambiental Rural**. 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-divulga-quase-todos-os-dados-do-cadastro-ambiental-rural>. Acesso em: 31/05/2020

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA) e INSTITUTO CENTRO DE VIDA (ICV). **Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais do estado do Mato Grosso: análise de sua implementação**. Brasília. Série Estudos 7. Ministério do Meio Ambiente. 2006. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/168/\\_publicacao/168\\_publicacao30012009114021.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009114021.pdf). Acesso em: 31/05/2020

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Agricultura - **Florestas, um código a ser decifrado**. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Ano 8. Edição 67 - 20/09/2011. 2011.

KADRI, Nabil Moura. SKAF, Angela Albernaz. FREITAS, Marta Bandeira de. SOEIRO, Daniel Rossi. ANACHE, Bernardo. BUDI, Janina. HOEFLINGER, Tim. **Fundo Amazônia: financiamento climático em prol da conservação e do desenvolvimento sustentável da**

**Amazônia.** Repositório de casos sobre o Big Push para a Sustentabilidade no Brasil. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas. 2020.

KOHLHEPP, GERD. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira.** ESTUDOS AVANÇADOS 16 (45), 2002.

LACLAU, E. MOUFFE, C. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical.** São Paulo, Intermeios, 2015.

LIMA, A; CAPOBIANCO, J. P.; MOUTINHO, P. **Desmatamento na Amazônia. Medidas e efeitos do Decreto Federal 6.321/07.** Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam). 2008. Disponível em: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2009/12/desmatamento\\_na\\_amazo%CC%82nia\\_medidas\\_e\\_efeit.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2009/12/desmatamento_na_amazo%CC%82nia_medidas_e_efeit.pdf). Acesso em: 03/11/2019.

LOVEJOY, Thomas E. NOBRE, Carlos. *Amazon tipping point: Last chance for action.* ScienceAdvances. 2019; 5: eaba 2949.20 December 2019. Disponível em: Sci. Adv. 2019; 5 : eaba2949 20 December 2019. Acesso em: 07/07/2020.

MARQUES, Gilberto S. **SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966).** REVISTA Soc. Bras. Economia Política, São Paulo, nº 34, p. 163-198, fevereiro 2013.

MARTINS, JOSÉ DE SOUZA. **O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira.** Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 8(1): 25-70, maio de 1996.

MEDEIROS, Estela Alves de, GOMES, Ricardo Corrêa. **Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal.** Rev. Adm. Pública [online]. 2019, vol.53, n.1 pp.1-22. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122019000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000100001&lng=en&nrm=iso).

MELLO, N. A. DE. **Políticas territoriais na Amazônia.** 1ª Ed. São Paulo, 2006.

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

MENEZES, Thereza. SCHMITT, Claudia Job. KATO, Karina. QUINTANS, Mariana Trotta. **Introdução à seção temática: Cenários da regularização fundiária e ambiental na**

**Amazônia Legal.** Estudos Sociedade e Agricultura (fevereiro a maio de 2018). v. 26 n. 1. 2018. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/ESA26-1\\_01\\_introducao](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/ESA26-1_01_introducao)

MENEZES, Thereza Cristina Cardoso. **Gestão territorial e desenvolvimento: análise comparativa de políticas territoriais na Amazônia** in O rural brasileiro na perspectiva do século XXI / organizado por Sergio Pereira Leite, Regina Bruno. - Rio de Janeiro, RJ : Garamond, 2019.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECCANI, Girolamo Domenico. **Regularização Fundiária na Amazônia: notas sobre a Lei nº 13.465/2017.** In: IV Seminário Internacional Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Campinas (SP): Unicamp, 2018. Disponível em: [http://governancadetererras.com.br/2017/wp-content/uploads/2018/03/ARTIGO\\_MONTEIRO\\_TRECCANI\\_SGTDE2018FINAL-1.pdf](http://governancadetererras.com.br/2017/wp-content/uploads/2018/03/ARTIGO_MONTEIRO_TRECCANI_SGTDE2018FINAL-1.pdf).

Acesso em:: 25/03/2020.

MOUFFE, Chantal. Agonística: pensar el mundo politicamente. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. COELHO, Maria Célia Nunes. **As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia.** Novos Cadernos NAEA. V. 7, n. 1, p. 91-122, jun. 2004.

MUNHOZ, Leonardo. LIMA, Rodrigo C. A. **Guia do Programa de Regularização Ambiental (PRA) e Licenciamento Ambiental no Pará.** Agroícone. The Nature Conservancy Brasil. 2018.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL (OCF) E INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (Ipam). **Código Florestal – Avaliação 2012-2016.** 2016. Brasília.

OLIBONI, LUIZA MARIA. **Cadastro Ambiental Rural como instrumento da administração pública para a proteção do meio ambiente sob a perspectiva da democracia deliberativa de Habermas.** Dissertação (Mestrado). Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito. 152 f. 2018.

PARÁ, Governo do Estado. Decreto 1148/2008. **Cadastro Ambiental Rural (CAR-PA).** 2008. Disponível em: <https://www.sema.pa.gov.br/2008/07/17/9687/>. Acesso em:: 20/10/2019.

PERES, Isabela Kojin. **Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal Brasileiro.** Dissertação (mestrado) da Escola Superior de

Agricultura “Luiz de Queiroz”. Centro de Energia Nuclear na Agricultura. Piracicaba. 2016. 194 p.

PIRES, M. O. **O cadastro ambiental rural : das origens às perspectivas para a política ambiental.** – Brasília: Conservação Internacional, 2014. 24 p.

PIRES, Mauro Oliveira, ORTEGA, Valmir Gabriel. **O Cadastro Ambiental Rural na Amazônia.** Brasília: Conservação Internacional. 2013.

PIRES, M. O. SAVIAN, G. C. P. S. **A implementação da política de regularização ambiental nos estados da Amazônia e as propostas de alteração da lei nº12.651, de 2012.** In. Mudanças no Código Florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei/Organizadores: Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, Regina Helena Rosa Sambuichi - Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 359. p. : il.: gráfs., mapas color.

PORTO-GONÇALVES, CARLOS WALTER. **Amazônia, Amazônias.** São Paulo: Contexto, 2005. 179 p.

\_\_\_\_\_. **Amazônia: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso.** IPDRS - Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, 2018.

RANCIERE, Jacques: *El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la mancipación intelectual.* Buenos Aires: Edahasa/ Libros del Zorzal, 2018. *Prólogo p. 9-17; Cap. I Una aventura intelectual p. 19-44; Cap. V El emancipador y su mono p. 163-220; La actualidad del Maestro Ignorante p. 221-252.* 2007.

ROMANO, J.O. LEITE, S. **A institucionalidade no setor agrícola e rural: o caso Brasil.** Rio de Janeiro: REDCAPA/BID, 1999 (mimeo).

ROMANO, J.O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira.** Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.). Paixão e razão: **Os discursos políticos na disputa eleitoral de 2018.** São Paulo Veneta, 2018.

SANTANA, Carlos Eduardo. COELHO, José Raimundo B. **O projeto CBERS de Satélites de observação da Terra.** S.d.

SCHLESENER, ANITA HELENA. **Hegemonia e cultura: Gramsci.** Curitiba: Ed. UFPR, 1992. 98p.

SILVA, Danielle Fonseca. **O cadastro ambiental rural (CAR) como instrumento de informação e monitoramento da reserva legal no estado do Pará.** Centro universitário do estado do Pará - CESUPA programa de pós-graduação stricto sensu em direito curso de mestrado em direito, políticas públicas e desenvolvimento regional. Pará. 2015.

SILVA, Solange Teles da. **Zoneamento ambiental, instrumento da gestão integrada do meio ambiente** In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. (coord.). Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 151-173.

SILVA, Solange Teles da. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. LEUZINGER, Márcia Dieguez. NETO, José Nuzzi. **CODIGO FLORESTAL: em defesa das nossas florestas e do nosso futuro.** In. LAVRATTI, Paula. PRESTES, Vanêsa Buzelato (org). Direito e mudanças climáticas. Reforma do Código Florestal: limites jurídicos. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. 185 p.

SNOW, D. BENFORD, R. **Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization** in B. Klandermans, H. Kriesi y S. Tarrow (eds.) *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures*. Greenwich: JAI Press, 1988.

SOARES-FILHO, B.; RAJÃO, R.; MACEDO, M. N.; CARNEIRO, A.; COSTA, W.; COE, M. T.; RODRIGUES, H.; ALENCAR, A. **Cracking Brazil's Forest Code.** Science, v. 244, n. 6182, p. 363-364, 2014.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. ROSSITO, Flavia Donini (Org). **Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia: povos tradicionais.** Letra da Lei, 2016.

SPAROVEK, G.; BARRETO, A.; KLUG, I.; BERNDDES, G. **Considerações sobre o Código Florestal brasileiro.** 2010.

SPAROVEK, Gerd. BARRETO, Alberto. KLUG, Israel. PAPP, Leonardo. LINO, Jane. **A revisão do Código Florestal brasileiro.** Novos estud. - CEBRAP [online]. 2011, n.89, pp.111-135. 2011 Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100007&lng=en&nrm=iso).

SPESSOTO, Márcia Maria Ribera Lopes; LIMA, Simone Estigarribia de. **Gramsci: conceitos básicos.** Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade, Naviraí, v. 3, n. 6, p. 104-120, jul.- dez. 2016.

STÉDILE, João Pedro org. STEVAM, Douglas. **A questão agrária do Brasil: o debate na década de 2000**. 1ª Ed. Expressão Popular. São Paulo. 2013.

TAVARES, Maria Conceição. **A questão Agrária**. 29 de Junho de 2007. 2007.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond. 2005.

WORLD WILD LIFE - WWF. **Mapa dos biomas e ecótonos do Brasil**. In: ISA, IPAM, GTA, ISPN, AMAZON, CI. Biodiversidade na Amazônia brasileira. São Paulo. Estação Liberdade - Instituto Socioambiental, p.279. 2000.

## Apêndice

### Entrevistas

Pretende-se realizar entrevistas com lideranças e atores relevantes envolvidos com discussões políticas acerca da regularização ambiental no contexto da Amazônia. Abaixo, apresenta-se a proposta de questionário a ser aplicado. Observa-se que este será adequado função da caracterização dos atores, assim, serão elaborados questionários específicos – customizados conforme as características de cada categoria de ator ou grupo – e considerando as mesmas perguntas finais para todos. A aplicação do questionário trará resultados, notadamente, qualitativos. Os resultados quantitativos poderão ser vistos sobre tipos de visão/ posição político em temas e tempos específicos.

#### Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

#### Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ)

#### Pedido de colaboração para pesquisa de mestrado

**Título provisório da Pesquisa:** Instrumentos e perspectivas para gestão ambiental e territorial na Amazônia Legal. O Cadastro Ambiental Rural (CAR)

**Aluno:** Bernardo Mansur Anache

No âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), o aluno Bernardo Anache, sob orientação do professor doutor Jorge Romano, trabalhará a tese de mestrado, provisoriamente, intitulada “Instrumentos e perspectivas para gestão ambiental e territorial na Amazônia Legal. O Cadastro Ambiental Rural (CAR)”.

Abaixo, segue uma breve apresentação da pesquisa e as expectativas existentes. Além disso o quadro com questões orientadoras que pretende-se abordar durante a entrevista.

A origem do CAR passou pela necessidade de melhorar a capacidade de identificar o desmatamento na Amazônia. Apesar dos dados de desmatamento gerados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), havia e ainda há necessidade de identificar nominalmente os responsáveis pelas áreas desmatadas (PIRES E SAVIAN, 2015).

Dentro de uma abordagem pluralista (ROMANO, 2009) considerando a participação, intercâmbios e interesses entre diferentes atores organizados – grupos políticos, empresários, produtores rurais e Organizações da Sociedade Civil – o objetivo do presente trabalho será avaliar o CAR na Amazônia, por meio da análise da atuação destes atores, no intuito de compreender como o CAR era pensado em sua concepção, seus primeiros resultados a gestão e uso da terra na Amazônia, e por fim, verificar quais as perspectivas para o apoio do CAR ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas

a assentados da reforma agrária. Será objetivo específico: identificar e analisar o histórico recente de políticas públicas ambientais e fundiárias para compreender as implicações na atual forma de exploração de recursos e interação entre atores sociais e econômicos.

O período de análise compreenderá dois momentos. Um, abordando a história recente das questões agrária e ambiental e outro, a partir de uma da criação de uma das peças chave ao CAR, o Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR).

Por meio dessa análise, pretende-se compreender a importância e profundidade dos diálogos políticos existentes em ações e atividades, que não necessariamente favorecerão grupos sociais beneficiários de políticas públicas ou as florestas amazônicas. Não se pretende aqui esgotar a discussão acerca do CAR. A ideia é observar possíveis padrões de articulação de interesses privados e públicos no processo de formulação e implementação do CAR, sob o viés pluralista e, até elitista caso se aplique, contribuindo assim para a interpretação dos interesses e dos processos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

Nesse contexto, solicita-se uma entrevista com vossa senhoria, devido ao conhecimento sobre o desenvolvimento do tema. Essa entrevista terá a duração de, no máximo, uma (01) hora. Se possível, é desejável a gravação do diálogo. Os resultados dos dados e informações recolhidos serão analisados e, mais tarde, apresentados para vossa análise. Os dados e informações gerados por meio dessa entrevista não serão reproduzidos na íntegra, mas sim objeto de reflexão e captados como posicionamento de atores relevantes a execução da política. Seguem abaixo as questões orientadoras:

### **Questões orientadoras**

#### **Perguntas orientadoras**

1. O que significa Cadastro Ambiental Rural para você?
2. Como era a regularização ambiental antes do CAR?
3. Os resultados alcançados com o CAR são coerentes com o que se imaginava na sua elaboração?
4. O CAR está alinhado a políticas públicas de conservação da natureza na Amazônia? E de apoio a pequenos produtores rurais?
5. No período, como foi a atuação das:
  - ONGs
  - Agências internacionais
  - Governo fed. e est.)
6. Como foi a atuação no tema durante a elaboração da política e atualmente?
7. Quais atores eram chaves na liderança e orientação sobre a política? Ainda são os mesmos?

#### **Perguntas finais (destacando o contexto da regularização ambiental)**



- 8.** Quais são as mudanças que visualiza agora com a mudança de governo (Fed. e Est.)?
- 9.** O CAR pode ainda ser um instrumento que concilie a produção e a conservação das florestas na Amazônia?
- 10.** Quais são as orientações para melhorias no CAR?
- 11.** Existem questões que ainda ficaram em aberto e você gostaria de falar sobre?