

POLÍTICAS
PÚBLICAS
COERENTES

PARA UMA AMAZÔNIA
SUSTENTÁVEL

*O Desafio da Inovação e o
Programa Piloto*

Direção do Projeto

Roberto Smeraldi

Redação e Revisão

Peter H. May
Bruno Pagnoccheschi
Donald Sawyer
Roberto Smeraldi
Fábio Vaz Lima

Colaboraram na redação:

Philip Fearnside, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia - INPA, em Manaus, e integrante do Grupo Internacional de Assessoria do Programa Piloto.
Fábio Feldmann, secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, deputado federal e autor do capítulo de meio ambiente da Constituição brasileira.
Emilio La Rovere, coordenador do Programa de Planejamento Energético da COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
David G. McGrath, professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, da Universidade Federal do Pará, e Coordenador do Projeto Várzea, do IPAM.
Peter H. May, professor do CPDA/ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e presidente da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.
Brent H. Millikan, geógrafo da Universidade da Califórnia, Berkeley, e pesquisador no Estado de Rondônia desde 1985.
João Gérson Morais Cardoso, presidente do Grupo de Trabalho Amazônico.
José Pedro de Oliveira Costa, presidente do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, ex-secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
Lia Osório Machado, professora do departamento de geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Bruno Pagnoccheschi, secretário executivo do Instituto Sociedade, População e Natureza - ISPN.
Alan Poole, diretor executivo do Instituto Nacional de Eficiência Energética
Bastiaan Reydon, professor do Núcleo de Economia Agrícola do Instituto de Economia da UNICAMP.
Ademar Ribeiro Romeiro, professor do Instituto de Economia da UNICAMP.
Rui Rocha, pesquisador do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia - IESB.
Márcio Santilli, secretário executivo do Instituto Socioambiental, ex-presidente da FUNAI e ex-deputado federal.
Donald Sawyer, coordenador executivo do Instituto Sociedade, População e Natureza - ISPN.
Ronaldo Serôa da Motta, pesquisador senior e coordenador do Centro de Estudos em Meio Ambiente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Rio de Janeiro.
Roberto Smeraldi, coordenador do Programa Amazônia de Amigos da Terra Internacional.
Fábio Vaz Lima, secretário executivo do Grupo de Trabalho Amazônico - GTA.
Adalberto Veríssimo, pesquisador do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, em Belém.
Virgílio Viana, professor do Departamento de Ciências Florestais da ESALQ/USP.
Valeria Vinha, professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, colaboradora do Pro-Natura.

Propostas e sugestões foram recebidas das seguintes entidades:

Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB
Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS
CTA - Acre
Fórum das ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia
Fundação Vitória Amazônica - FVA
Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON
Instituto Sociedade, População e Natureza - ISPN
Instituto Sócioambiental - ISA

Movimento Nacional dos Pescadores
Projeto Saúde e Alegria

Agradecimentos especiais:

Carlos Aragon
José Edil Benedito
John Denys Cadman
Nilo Diniz
Thomas Fathever
Neli Aparecida de Mello
Cláudia Romano
Muriel Saragoussi
José Seixas Lourenço
Marina Silva

Edição e Revisão:

Márcia Campos
Darryl Kirsh
Peter H. May
Kristina Michahelles
Alan Stanley

Contribuíram para a realização deste documento:

NOVIB (Organização Holandesa para a Cooperação Internacional de Desenvolvimento)
Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal)

**Amigos da Terra Internacional
Programa Amazônia**

Av. Brigadeiro Luís Antônio, 4.442
01402-002 São Paulo - SP Brasil
Tel: (55-11) 887-9369
Fax: (55-11) 884-2795
e-mail: foamaz@ibm.net

Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)

SAIS - Lote 8 - Galpão 1
Canteiro Central do Metrô
70610-000 Brasília - DF, Brasil
Tel/Fax: (061) 346-7048 / 346-3849
345-7247 / 345-3099
e-mail: gta@tba.com.br

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

1 SUMÁRIO E PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

2 RISCOS E OPORTUNIDADES EM TEMPO DE MUDANÇA

- 2.1 Herança das Práticas Históricas e Desenvolvimento
- 2.2 A Amazônia na Época da Globalização
- 2.3 Respostas dos Atores Econômicos Locais
- 2.4 Privatizações, Descentralização e Questão Ambiental
- 2.5 Quadro Institucional e Reforma do IBAMA

3 DO MAPA AO TERRITÓRIO: SOBREVIVER ENTRE EIXOS E PÓLOS

- 3.1 O Desenho do Macro-zoneamento
- 3.2 Fundamentar o Planejamento
- 3.3 Novos Planos para Obras Antigas
- 3.4 A Aventura do Pacífico
- 3.5 Os Eixos Fluviais
 - 3.5.1 As Diretrizes da Navegação Fluvial
 - 3.5.2 Hidrovia e Soja
- 3.6 Enfrentando a Ilegalidade
 - 3.6.1 Tráfico, Contrabando e Sistema Financeiro
 - 3.6.2 A Região Amazônica e os Narcocoreais
 - 3.6.3 Instrumentos e Objetivos: do Sivam ao Meio Ambiente

4 GENTE DA AMAZÔNIA: ADAPTANDO-SE AOS NOVOS RUMOS

Além da Fronteira

- 4.1 A Amazônia, Região Urbana
- 4.2 Saúde e Novas Demandas
- 4.3 Uma Agenda Humana para o Programa Piloto
- 4.4 Respostas Concretas para as Novas Demandas Indígenas

5 SUSTENTABILIDADE E ECONOMIA: OS NOVOS DESAFIOS DO ESTADO NA REGIÃO

- 5.1 Direcionando os Investimentos Produtivos
- 5.2 Incentivos para a Sustentabilidade
- 5.3 Eliminar as Distorções na Tributação
- 5.4 Viabilizar o Acesso aos Mercados Internacionais

6 ENERGIA PARA A POPULAÇÃO AMAZÔNICA

- 6.1 A Energia na Amazônia
 - 6.1.1 Energia Elétrica
 - 6.1.2 Petróleo e Gás Natural
 - 6.1.3 Lenha e Carvão Vegetal
- B. Reformular as Políticas Públicas
 - 1. Energia Elétrica
 - 2. Petróleo e Gás Natural
 - 3. Lenha e Carvão Vegetal
- C. Inovação e Eficiência para o Abastecimento Local
- D. As Novas Prioridades

VII. DESMATAMENTO: A PREOCUPAÇÃO NÃO BASTA

- A. Dados Incertos, Prejuízos Claros
- B. Um Pacote a Ser Melhorado
 - 1. Medida Provisória 1511
 - 2. Decreto 1963

VIII. POLÍTICAS FLORESTAIS: APOSTANDO NO MANEJO

- A. Manejo Florestal e Indústria Madeireira
 - 1. A Garimpagem Florestal
 - 2. Enfrentar a Exploração Predatória
 - 3. As Distorções Tributárias
 - 4. Aplicar a Taxa de Reposição
 - 5. Simplificar a Legislação
 - 6. Fiscalização Mais Eficaz
 - 7. As Experiências de Manejo
 - 8. Implementar o Zoneamento Florestal
 - 9. Rumo à Certificação
- B. Produção e Mercado de Celulose
 - 1. A Tendência ao Crescimento
 - 2. A Normativa no Brasil
 - 3. A Agenda do Governo e a Reformulação da Política Pública
 - 4. Impactos Ambientais na Amazônia
 - 5. Subsídios para a Reforma
 - 6. Instrumentos Normativos

IX. QUESTÃO FUNDIÁRIA: A NATUREZA NÃO É IMPRODUTIVA

- A. Reforma, Descentralização e Meio Ambiente
- B. Abrindo o Mercado de Terras

X. PEQUENOS PRODUTORES: O CAMINHO ESTÁ NA DIVERSIFICAÇÃO

- A. Livrando-se do Destino Pecuarista
- B. Apostando no Cooperativismo
- C. Rumo à Diversificação Agroflorestal
- D. A Infra-estrutura dos Pequenos

- E. Crédito para a Sustentabilidade

XI. RIOS, LAGOS E FLORESTAS: IMPLANTANDO O EXTRATIVISMO DO FUTURO

- A. Inovando o Modelo das Reservas Extrativistas
 - 1. A Experiência do Acre
 - 2. A Perspectiva do Manejo Florestal de Uso Múltiplo
 - 3. Mudanças na Política da Borracha
 - 4. Novos Mercados para os Produtos Extrativistas
- B. A Sustentabilidade da Pesca Comunitária
 - 1. Os Modelos Pesqueiros da Região
 - 2. A Reserva de Várzea
 - 3. Os Instrumentos do Manejo Sustentável
 - 4. Viabilizar o Manejo Através da Legislação

XII. PROGRAMA PILOTO: REALIDADE E OPORTUNIDADES

- A. O Programa Piloto Finalmente em Prática
- B. Ampliando a Participação
- C. Pilotando Rumo ao Futuro
- D. Avanços e Entraves nas Atividades do Programa
 - 1. O Sub-programa de Ciência e Tecnologia
 - 2. O Sub-programa de Políticas de Recursos Naturais
 - 3. O Sub-programa Demonstrativo
 - 4. O Sub-programa de Manejo de Recursos Naturais

APÊNDICES

- I. 6 Anos de Programa Piloto
- II. A Estrutura Atual
- III. O Quadro dos Financiamentos
- IV. Mapa da Amazônia Brasileira
- V. Amigos da Terra e Grupo de Trabalho Amazônico

INTRODUÇÃO

O objetivo da sustentabilidade econômica e ambiental requer um esforço para harmonizar políticas e projetos, priorizando as necessidades da população local. Como traduzir esse princípio em práticas coerentes e inovadoras no caso da região amazônica brasileira?

Este documento visa fornecer subsídios aos tomadores de decisões em âmbito local, nacional e internacional para avançar nesse esforço.

Trata-se de mais uma iniciativa conjunta do *Programa Amazônia de Amigos da Terra* e do *Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)* para desenvolver, aprofundar e atualizar as recomendações apresentadas em duas publicações anteriores (*Mind the Gap!*, em 1991, e *Políticas Públicas Coerentes para a Região Amazônica*, em 1994).

A preparação deste texto envolveu dezenas de entidades (principalmente as que fazem parte do GTA) e de especialistas, que forneceram análises, informações e recomendações a partir de seus respectivos pontos de observação.

O *Instituto Sociedade, População e Natureza* também forneceu uma contribuição decisiva para esse processo.

O documento não pretende representar uma posição comum de todas as entidades que participaram. Ele constitui um instrumento de discussão e proposta. Espera-se que possa também subsidiar um debate amplo a ser aprofundado, inclusive, entre as próprias entidades não-governamentais.

1 SUMÁRIO E PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Riscos e Oportunidades em Tempo de Mudança

Apesar da estabilização da moeda, das reformas do Estado e da administração, do novo contexto econômico e comercial com reflexos em todos os setores da vida nacional, a inércia acumulada de práticas históricas, especialmente na Amazônia, impõe limites a mudanças significativas nos padrões de uso do solo, de consumo, de relações de trabalho e de atitudes em relação ao meio ambiente.

No passado recente, os setores energético e mineral criaram inúmeros projetos encravados na região, com conseqüências desastrosas para o meio ambiente e para as populações locais. A concepção destes projetos se baseou na idéia de que a região era uma espécie de almoxarifado de recursos minerais e energéticos. A viabilização dos investimentos para desenvolvê-los era obtida através de determinações ou concessões normativas aos empreendedores estatais, muitas delas lesivas aos interesses regionais. A relação incestuosa entre regulador e concessionário estatal nunca deixou de existir. Por isso, a privatização de setores com estas características só deveria ser empreendida depois das reformas institucionais para fortalecer as ações regulatórias do Estado.

Se a questão da proteção ambiental é efetivamente prioritária a ponto de, em torno dela, estarem sendo desenvolvidos programas de cooperação internacional, é fundamental que ela seja traduzida em ações concretas no desenho da modernização do Estado. Promover a descentralização de ações ambientais nesse cenário é preocupante e exige cuidados. Há analogia com a questão das privatizações. Ambas são necessárias, em tese, mas devem ser examinadas no que se refere a suas repercussões. Neste contexto, a especificidade amazônica representa um desafio ímpar.

Do Mapa ao Território: Sobreviver Entre Eixos e Pólos

A integração terrestre do território amazônico tende a formar eixos de transporte e de infra-estrutura ao longo e em torno dos quais se concentram investimentos públicos e privados, como a Manaus-Caracas, a BR-364 com sua possível ligação para o Pacífico, a hidrovía Araguaia-Tocantins, a estrada Cuiabá-Santarém, a saída do pólo de Carajás para o Atlântico. Estes eixos acabam formando um macro-zoneamento da Amazônia, concentrando as principais obras de infra-estrutura, com forte pressão sobre o meio ambiente em termos de desmatamentos, queimadas e conflitos fundiários. Por outro lado, este macro-zoneamento também conforma grandes espaços territoriais entre os eixos, onde já há inúmeras áreas indígenas e de conservação ambiental, mas para as quais ainda não existem políticas consistentes e articuladas. Parte substancial do futuro da Amazônia será definida a partir das políticas referentes a estes eixos de integração. Eles tenderão a intensificar a pressão sobre a floresta, mas também abrirão novas alternativas de engajamento econômico da população amazônica. O Programa Piloto não deveria ficar alheio a este processo.

A formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, programas e planos para Amazônia depende, mais do que em regiões estáveis, da disponibilidade de informação adequada em tempo hábil. A falta de dados atualizados, apropriados e desagregados inviabiliza tanto a tomada de decisão quanto a possibilidade de uma discussão pública sobre o desenvolvimento da região. A defasagem que existe na produção ou liberação de dados é impressionante. O último Censo Agropecuário é de 1985; os dados do Censo Demográfico de 1991 são incompletos; o Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) divulga em 1996, e ainda de forma confusa, os primeiros dados sobre desmatamento desde 1991, sem incluir os referentes a 1993 e 1995.

O governo e a sociedade deixaram de cobrar resultados dos órgãos reponsáveis, e estes alegam falta de pessoal e de verba. IBGE, Inpe e Ipea (Instituto de Pesquisas Sócio-Econômicas) não respondem às demandas de outros órgãos governamentais e contribuem para um círculo vicioso de falta de desempenho e de verba. Demandas claras por parte do ministério do Meio Ambiente, do Banco Mundial, dos doadores, das instituições de pesquisa e da sociedade civil ajudariam a definir prioridades e estimulariam o cumprimento, por parte destes órgãos, de suas responsabilidades institucionais.

O Programa Piloto deveria investir no desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade ambiental e política que permitissem medir a realização de seus objetivos, indo além daqueles elaborados antes dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de seu próprio desenho. Os novos conceitos ainda não foram traduzidos em variáveis operacionais. Seria um trabalho pioneiro que caberia dentro dos propósitos e do espírito do Programa.

As obras de infra-estrutura (energia, transporte rodoviário e fluvial) anunciadas pelo governo no programa *Brasil em Ação* confirmam a escolha de “eixos de integração” para a estratégia de desenvolvimento regional. Seu sucesso depende principalmente do rigor e do grau de participação em sua execução, do ponto de vista econômico, social e ambiental. Se esta estratégia vem a constituir um macro-zoneamento da região, deveria ser percebida pelos poderes locais como um instrumento de ordenamento territorial, e não simplesmente como mais uma oportunidade de ocupação do território. Até mesmo a linguagem destes planos enfatiza o “crescimento sustentável” em contraste com o “desenvolvimento sustentável”.

A coerência da ligação rodoviária rumo ao Pacífico e ao Caribe com as diretrizes e os objetivos estabelecidos no Programa Piloto parece, no mínimo, questionável. A Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, elaborada pelo governo em 1995, prevê esta ligação como “ponto final” de um processo de ordenamento territorial baseado no Zoneamento Ecológico-Econômico, que continua sem clara inserção institucional e que deveria ser a base para as medidas estratégicas sobre os moldes do desenvolvimento e da integração regionais. A sociedade desconhece o processo decisório que levou a privilegiar estas obras. Não houve sequer discussão pública das prioridades.

A construção e pavimentação de estradas no Acre e a “saída” para o Pacífico modificam completamente as condições de acesso e de exploração dos recursos naturais do estado e de muitas áreas limítrofes. Além disso, abrem possibilidades para o deslocamento da população, aceleram o comércio de terras e colocam em contato próximas populações indígenas e não-indígenas. Até o momento, parece que estão estimulando a expansão das atividades madeireiras no Centro-Oeste do estado.

É necessário avaliar, de forma preliminar e não apenas no contexto da tomada de decisão, as reais prioridades para a interação do transporte com as condições de produção, assim como as medidas necessárias para viabilizar obras deste porte. Não será suficiente um Eia-Rima (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental) sem medidas concretas e preventivas de regularização fundiária, demarcação e regularização de áreas indígenas, apoio à economia rural e florestal e reorientação da exploração madeireira através da promoção do manejo e da regularização dos instrumentos de concessão.

A simbiose entre as atividades de lavagem de dinheiro e de narcotráfico na região amazônica, assim como seus impactos econômicos, sociais e ambientais, deveriam ser levados em conta pelos tomadores de decisão. Entra a droga e sai o contrabando de carros, ouro, madeira, produtos químicos, produtos eletrônicos, etc.. Ao contrário do passado, quando o tráfico usava pequenos aviões, hoje utiliza todos os meios de transporte - fluvial, aéreo, marítimo, férreo e de rodagem - além de uma teia de precários e perigosos caminhos terrestres. Zonas de livre comércio na fronteira Oeste e uma rede de 1008 agências bancárias em 176 pequenas cidades amazônicas providenciam oportunidades para a lavagem, através de movimento de cheque e transferência eletrônica de dinheiro.

Nas controvérsias acerca do Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia), a questão mais importante passou para segundo plano: a política que regerá o acesso às informações colhidas e processadas. Ela não foi discutida nem pela comunidade científica nem por representantes da sociedade civil, mais preocupados com o acesso do governo norte-americano às informações. Tampouco está claro de que forma serão passadas as informações para os governos estaduais e as prefeituras. Tendo em vista a competição e a burocracia que caracterizam as relações interministeriais, a gestão do banco de dados do Sivam pode tornar-se bastante problemática internamente, e não só externamente.

A eficácia do convênio assinado em julho 1996 entre a Polícia Federal, o Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais) e a Receita Federal para troca de informações sobre a repressão ao tráfico e ao contrabando, a sonegação de impostos e a preservação do ambiente na região amazônica é limitada pela falta de recursos humanos e de infra-estrutura de campo de cada um dos órgãos envolvidos. A logística do tráfico de drogas e do contrabando, fundamentada no transporte intermodal e na corrupção local, dificulta o rastreamento por eixo de circulação e o controle a partir de Brasília. Seria mais eficaz

concentrar os esforços nos pontos de transbordo como, por exemplo, a área portuária de Porto Velho e as zonas de livre comércio como Tabatinga e Paracaima. O precário sistema de justiça e o alto grau de impunidade e violência no território em que ele deve ser implementado fazem com que o Programa Piloto deveria ser coordenado com políticas de apoio às instituições públicas de nível estadual e municipal.

Gente da Amazônia: Adaptando-se aos Novos Rumos

Os padrões demográficos da região mudaram. Ao contrário do que se pensava nos anos 70, a migração para a Amazônia não foi uma válvula de escape para as tensões sociais. A Amazônia virou espaço de refúgio para uma parte da população excedente no resto do país, mas a maioria dos migrantes não realizou o projeto de autonomia. Os moradores da floresta amazônica são cada vez mais nativos da região. Esta mudança oferece oportunidades para elaborar políticas e implementar projetos, pois as novas gerações podem perceber a floresta como parte de sua identidade, em vez de um obstáculo a ser removido.

Apesar de ser considerada "fronteira agrícola", atualmente a Amazônia concentra aproximadamente 60% de sua população em cidades, comparado com 35,5% em 1970 e 44,6% em 1980. Crescimento, pobreza, clima e falta de recursos dos governos municipais e estaduais tornam certos problemas ambientais urbanos ainda mais graves do que nas grandes metrópoles. A transferência de problemas ambientais do campo para as cidades pode aliviar algumas pressões sobre a floresta, mais exige respostas urgentes que deveriam ser contempladas nas demais políticas setoriais e, em parte, podem contribuir para uma ampliação do enfoque do Programa Piloto.

Diante da experiência social e ambientalmente negativa de ocupação da Amazônia, não se deve advogar políticas que estimulem o crescimento da população ou a migração para a Amazônia, seja em nome da ocupação de espaços vazios, seja por outras razões.

A chave para conciliar objetivos de desenvolvimento e de preservação ambiental é a estabilização do assentamento tanto rural quanto urbano, ou combinações entre os dois. A intensificação da agricultura pode gerar maior destruição em determinadas áreas, mas implicaria benefícios e alívio da pressão sobre as áreas remanescentes habitadas por populações tradicionais.

Hoje, a divisão entre extrativistas e pequenos agricultores está em boa parte superada. Quando o Programa Piloto foi concebido, uma integração teria sido temerária. Atualmente, uma aproximação é mais do que possível. Poder-se-ia, por exemplo, desenhar um componente destinado a pequenos produtores, que constituem um setor-chave em termos demográficos, ambientais e políticos. O projeto de reservas extrativistas poderia buscar, também, tecnologias e formas de organização a serem aproveitadas pela população rural em geral.

Mesmo que o Programa Piloto não destine recursos de imediato à pequena produção agrícola, poderia desempenhar finalmente sua função "piloto" ao influir nos programas governamentais que têm a ver com este setor, tais como reforma agrária, reforma agrária "ecológica", Programa de Apoio ao Extrativismo (Prodex), Fundo Constitucional do Norte (FNO) e Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). Estes programas mobilizam volumes de recursos muitas vezes maiores do que todo o Programa Piloto.

Os novos padrões de migração, urbanização e saúde têm uma série de implicações para o Zoneamento Ecológico-Econômico. A distribuição da população no espaço amazônico é um dos melhores indicadores práticos de sua aptidão para produção, da disponibilidade de infra-estrutura, de serviços de saúde e educação, de direitos humanos da população pioneira. Um enfoque que dispensasse maior peso à população local existente aumentaria a viabilidade política da implementação do desenvolvimento sustentável na região.

A Funai (Fundação Nacional do Índio) detém uma espécie de monopólio legal da política indigenista, mas não há solução para as atuais demandas indígenas frente ao Estado se esta política estiver centrada apenas neste órgão. Enquanto o objetivo da "tutela" foi-se tornando letra morta, as sociedades indígenas, até por razões de sobrevivência, foram definindo estratégias e relações próprias e cada vez mais complexas com o mundo externo - legais ou ilegais, sustentáveis ou predatórias.

O Estado precisa de um instrumento apropriado de fomento, com a maior autonomia possível em relação à burocracia administrativa, com funções legais detalhadas por um contrato de gestão que defina metas e alocação de recursos orçamentários, sem prejuízo de outras fontes privadas, com geração de receita própria e acesso a recursos da cooperação internacional. Como não seria uma instituição executora de projetos ou ações de área, demandaria uma estrutura 20 vezes menor do que a da atual Funai.

Sustentabilidade e Economia: Os Novos Desafios do Estado na Região

Os incentivos do Finam, da Suframa e das ZPEs (Zonas de Processamento de Exportação) devem ser redirecionados para empreendimentos sustentáveis, o que implica a modificação dos critérios para selecionar e priorizar os projetos contemplados. Novos critérios deveriam incluir a recuperação e gestão adequada de recursos naturais renováveis e o máximo de emprego e capacitação da força de trabalho regional, penalizando a pecuária extensiva.

Para alguns produtores da Amazônia, a abertura comercial do país pode trazer um desestímulo à sustentabilidade. É o caso dos extrativistas que se dedicam à borracha natural e ao óleo de babaçu. O governo deve avaliar cuidadosamente as reduções de alíquotas de produtos substitutivos que, cultivados intensivamente em outros países, concorrem com os produzidos em sistemas agroflorestais e de manejo florestal de baixa intensidade. Medidas protecionistas deste tipo poderiam ser amplamente justificadas e defendidas no Comitê de Comércio e Meio Ambiente da Organização Mundial do Comércio (OMC).

As exportações brasileiras devem ser competitivas tanto em qualidade ambiental quanto em termos de custos de produção. O progresso na certificação ambiental das indústrias deve ser estendido aos produtos primários derivados das regiões da Mata Atlântica e Amazônia. As informações sobre mercado, assistência técnica e normativa para certificação verde, embalagem e controle de qualidade devem ser fornecidas aos produtores rurais através de serviços como o Senai e as Ematers estaduais.

Energia Para a População Amazônica

A política energética brasileira tem privilegiado o atendimento da demanda de energia dos grandes consumidores industriais e das metrópoles na região Sudeste. A Amazônia é considerada simples depósito de enormes recursos energéticos, como hidroeletricidade, gás natural, petróleo e carvão vegetal. Mesmo com grandes consumidores situados na região amazônica, como as indústrias de alumínio e o pólo siderúrgico de Carajás, os benefícios para a população regional são muito limitados. Uma política para o setor de energia deveria levar em conta as demandas específicas regionais.

Além de ser aplicada precariamente, a legislação que exige estudos de impacto ambiental previamente à construção de uma usina é inadequada. É preciso incluir a variável ambiental nas fases anteriores do ciclo de planejamento dos empreendimentos hidrelétricos, em particular no inventário da bacia hidrográfica, quando se decide a localização e escala das usinas para o melhor aproveitamento do potencial hidroelétrico de toda a bacia. A necessidade de forte regulação das modalidades de concessão é acentuada pelo papel que a iniciativa privada deverá assumir futuramente, para evitar danos ambientais ainda mais graves do que os registrados nas grandes usinas públicas.

As alternativas ao pólo metalúrgico do Programa Grande Carajás poderiam contemplar o desenvolvimento de uma produção renovável de carvão vegetal, que deveria vir em proporções crescentes da produção autônoma das gusarias, por meio de projetos de reflorestamento. Esta alternativa permitiria hoje uma maior internalização dos benefícios econômicos, sociais e ambientais do pólo guseiro do que sua conversão para coque de carvão mineral importado. Enquanto urge estabelecer instrumentos de estímulo e fiscalização, é essencial um controle efetivo da origem da matéria-prima. Diante do pequeno número de gusarias onde se concentra a produção e da boa rentabilidade obtida por essas empresas com os recentes aumentos do preço da gusa, a implantação de uma política ambiental parece mais viável, dependendo essencialmente da vontade política governamental. Alternativas como a utilização do gás natural para o suprimento energético do pólo metalúrgico de Carajás também podem ser viáveis, mas só depois de estes empreendimentos internalizarem os impactos sociais e ambientais.

Para os sistemas isolados, que constituem a realidade da população rural amazônica, o *Plano Decenal* da Eletrobrás apenas prevê a expansão e racionalização do diesel, que já absorve praticamente todos os subsídios, alimentando até mesmo esquemas de corrupção. É preciso abrir oportunidades para investidores privados e produtores independentes que possam explorar as pequenas hidrelétricas, a cogeração a partir de resíduos agro-floro-industriais e os sistemas fotovoltaicos.

O consumo mais racional da energia deveria ser prioridade das políticas governamentais, em função do custo elevado do abastecimento na região. É preciso promover inovações através de empresas que garantam, em seus contratos comerciais, ganhos comprovados de otimização energética, assumindo o risco de *performance*, ou provedores de “soluções integradas”, através da instalação de pacotes de serviços incluindo o equipamento que usa a energia. Isto permitiria às populações mais simples o acesso a tecnologias otimizadas para uma maior eficiência energética.

Desmatamento: A Preocupação Não Basta

Os dados do Inpe sobre desmatamento entre 1992 e 1994 são desatualizados e insuficientes para subsidiar uma tomada de decisão adequada à gravidade da situação. Observações relativas à 1995 na fronteira Sul amazônica, sustentadas por indicadores empíricos, apontam para um provável expressivo aumento do desmatamento desde o começo do processo de estabilização econômica.

O “pacote ecológico” lançado pelo governo em julho de 1996 como resposta a estes dados, representa a mais importante iniciativa ambiental governamental desde o programa *Nossa Natureza* e revela uma maior preocupação ambiental deste governo em relação à região amazônica. No entanto, a medida provisória e o decreto que constituem o pacote apresentam vários problemas. Sem deixar de reconhecer as boas intenções e os avanços significativos, é imperioso resolver estes aspectos problemáticos para que as medidas tenham maior eficácia e sejam evitados possíveis efeitos indesejados.

As medidas relativas à área de reserva legal das propriedades deveriam ser diversificadas em função de seu tamanho e das condições de cada região. Seria preferível diminuir o percentual da reserva legal nas regiões com melhores condições de produção agropecuária (fertilidade, infra-estrutura, proximidade de mercados, proprietários habilitados) e nas pequenas propriedades, aumentando-se o percentual de reserva legal em áreas mais remotas, ainda pouco exploradas.

A medida comumente chamada de “moratória” sobre o mogno e a virola na realidade apenas suspende a liberação de novos instrumentos de concessão que incluam estas duas espécies. Além disso, o Ibama anunciou que pretende cancelar 80% dos que já existem. Diferentemente de uma real moratória sobre extração e comercialização, esta norma pode contribuir para tornar ainda mais lucrativa a atividade ilegal dos oligopolistas que ela cria, dada a falta de um sistema de certificação da origem da madeira. Outros aspectos, como a necessidade de não desincentivar o manejo florestal, também deveriam ser aprimorados no texto do “pacote”.

Políticas Florestais: Apostando no Manejo

A oferta barata e abundante de matéria-prima de origem clandestina dificulta a adoção de práticas sustentáveis. A principal razão para a virtual inexistência de manejo de florestas naturais no Brasil é sua baixa lucratividade quando comparada à exploração predatória.

O Imposto Territorial Rural (ITR), que considera a floresta “produtiva” só durante a época do corte (um a dois anos) e não durante a regeneração (média de 30 anos), deveria ser reformulado para evitar as atuais distorções que penalizam os que praticam manejo florestal e estabelecem padrões não-sustentáveis de intensidade de utilização da terra. Também deveriam ser eliminados os generosos descontos para a pecuária.

O sistema que permite às empresas madeireiras pagar uma taxa de reposição em vez de investir no reflorestamento favorece o desmatamento. O valor constante de US\$ 4 por m³ de madeira é inexpressivo. Em 1992, a taxa gerou apenas US\$ 7 milhões, dinheiro que em sua maior parte acaba apenas suplementando o orçamento do Ibama. Para que a taxa seja eficaz, é preciso que os valores da madeira em

pé reflitam os custos reais de recuperação das terras sujeitas ao desmatamento, e que as taxas coletadas realmente sejam aplicadas em programas de longo prazo para investimentos nesta área. O Ibama deveria utilizar os recursos para incentivar projetos de reflorestamento de pequenos e médios proprietários, priorizando a recuperação de áreas degradadas e a incorporação de espécies madeireiras em sistemas agroflorestais.

Dada a fraqueza e a incapacidade do órgão de fiscalização, a legislação para o setor madeireiro deveria ter como objetivo simplificar o aparato regulatório para se fazer respeitar. No lugar de um complexo conjunto de leis de valor duvidoso, largamente ignoradas, deveria-se estabelecer um número bem limitado de normas de fácil interpretação e implementação. Poderia-se instrumentalizar apenas um simples princípio normativo, em três partes, que poderia ser chamado de "5/30/5". O "5" se refere ao número de árvores que poderiam ser extraídas por hectare (evidentemente esse valor poderia variar um pouco dependendo do tipo de floresta), o "30" ao número médio de anos dos ciclos de corte e o último "5" à largura, em metros, do aceiro que deveria ser mantido em volta das áreas exploradas, durante a primeira década após a exploração, para evitar incêndios nas florestas exploradas. A implementação destes princípios normativos protegeria as áreas florestais da extração excessiva, das repetidas extrações e da ocorrência de fogo.

É urgente rever as normas sobre licenciamento ambiental que reconhecem o valor jurídico de títulos irregulares no que se refere à comprovação de documentação da propriedade, localização de imóveis, respeito ao zoneamento econômico-ecológico, etc., entre as quais a portaria nº 48/94 do Ibama e várias ordens de serviço das superintendências estaduais.

Entre as condições para efetivar as propostas de reforma do Ibama deveriam ser contempladas auditorias nas superintendências estaduais do órgão sobre irregularidades cometidas na aprovação, vistoria e supervisão de planos de manejo e planos de corte seletivo, bem como o uso indevido de autorizações para o transporte (ATPFs), punindo os responsáveis. Em alguns casos, seria necessário que as auditorias fossem coordenadas com outros órgãos em que deveriam ser realizadas parte das investigações, como Funai, Incra, órgãos estaduais, etc. Também deveriam ser realizadas auditorias específicas nos setores de contencioso das superintendências estaduais.

Uma grande oportunidade é a certificação de produtos florestais, madeireiros e não-madeireiros. A certificação representa um novo instrumento capaz de criar estímulos financeiros para o manejo florestal. Para ser confiável e atingir seus objetivos, a certificação deve ser independente dos interesses dos produtores. Um sistema eficaz de certificação pode criar estímulos econômicos para que os produtores rurais se interessem mais pela manutenção das florestas e menos pela substituição destas pela agricultura ou pecuária.

Frente ao rápido crescimento do setor de papel e celulose no Brasil, sua expansão na região amazônica deve ser cuidadosamente monitorada. A preservação da integridade física e territorial da região, afastando qualquer hipótese de surgimento de novos casos como o do projeto Jari, passa por uma discussão ampla com a sociedade. E essa lição parece ter sido aprendida, ao menos no campo da retórica, pois as empresas que atuam na Amazônia têm-se preocupado em demonstrar familiaridade com conceitos ambientais, tais como desenvolvimento sustentável e zoneamento econômico-ecológico. Mesmo assim, o setor está se organizando para cobrar das autoridades políticas mais drásticas para enfrentar normas protecionistas de outros mercados que requerem padrões ambientais. O estímulo destas restrições levou o setor a incorporar uma preocupação ambiental que, a médio e longo prazos, pode representar uma significativa vantagem comparativa nos mercados internacionais.

O acompanhamento oficial dos processos de licenciamento deve garantir transparência e maior participação, tanto nas sessões de audiência pública quanto na elaboração dos Eia-Rimas, que, nos dois casos recentes da Amazônia (Amapá e Maranhão), originaram inúmeros questionamentos.

Em decorrência de seu crescimento rápido, de seus múltiplos impactos e da relativa escassez de conhecimento técnico sobre as condições de sua sustentabilidade ambiental, o setor de papel e celulose faz parte daquela categoria de empreendimentos para os quais se deveria adotar obrigatoriamente a auditoria ambiental.

Ao mesmo tempo em que seria oportuno desburocratizar e simplificar o sistema administrativo, seria também necessário rever os aspectos da legislação em vigor que, por sua ambigüidade, levam a interpretar que é permitido desmatar para o plantio nas propriedades privadas.

Questão Fundiária: A Natureza Não é Improdutiva

A recente determinação do ministério de Política Fundiária de viabilizar as atividades de reforma agrária através da revisão do Imposto Territorial Rural e sua estadualização levanta uma série de preocupações, relacionadas principalmente com a falta de qualquer consideração ambiental entre os critérios para a cobrança do imposto. De acordo com as informações disponíveis, está sendo adotado um critério de mera progressividade com alíquotas crescentes para propriedades "improdutivas", sem alterar as disposições que consideram "improdutiva" a cobertura vegetal.

O Conselho Nacional dos Seringueiros solicitou a demarcação, até o ano 2000, de cerca de 10% do território de floresta amazônica como área de uso coletivo. Esta proposta, conhecida como "reforma agrária ecológica", seria realizada prioritariamente em áreas aproveitáveis para reservas extrativistas e projetos de assentamento extrativista, considerando que o índice de ocupação para garantir a sustentabilidade exige uma área de 500 hectares por família.

Até agora, o governo tem-se mostrado inesperadamente disponível para discutir esta proposta no quadro da reforma agrária. No entanto, na ausência de uma adequada instrumentalização, um plano tão ambicioso seria fatalmente destinado ao fracasso. Os estados - para os quais seria repassada a responsabilidade de administrar a reforma - deveriam ser estimulados a adaptar suas políticas aos moldes deste modelo. Mas a maioria deles tem mostrado até agora interesses contrários.

Para que a reforma e sua descentralização sejam eficazes, deveriam ser realizadas preventivamente investigações sobre as irregularidades nas superintendências regionais do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) em relação a práticas como superfaturamentos na avaliação de terras e benfeitorias, reconhecimento prematuro de títulos sem validade jurídica para fins de desapropriação, utilização de critérios questionáveis na distribuição de lotes e titulação de terras, falta de medidas para impedir processos de concentração fundiária e especulação de terras em projetos oficiais de assentamento.

A decisão do governo anterior de excluir os assuntos agrários do Programa Piloto limita seus objetivos e sua capacidade de impacto em uma das áreas que se tornaram de maior prioridade política para o governo atual. É recomendável reinserir no Programa a questão agrária de forma coerente, articulada e complementar às atividades já previstas que tenham implicações fundiárias, como as que se referem a unidades de conservação e terras indígenas. Seria cabível, entre outras coisas, contemplar recursos para organizar informações oficiais sobre a situação em que se encontram as terras públicas pertencentes ao Incra, as terras devolutas pertencentes à União e as terras improdutivas passíveis de desapropriação, situadas na região amazônica e que não poderiam deixar de ser consideradas no zoneamento.

Faz-se necessário lembrar que uma abordagem coerente às questões da expansão da fronteira e da ocupação da Amazônia passa necessariamente pela equação do problema fundiário do restante do país. A regulação do mercado da terra, dentro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, é fundamental. Os objetivos básicos da intervenção no mercado de terras seriam, por um lado, fomentar e incentivar a oferta destas e, por outro, conseguir a transparência do mercado. Medidas para este fim, necessárias para o país inteiro, tornam-se particularmente decisivas na região amazônica em função da precariedade da posse e das práticas comuns relacionadas à utilização irregular de títulos com a conivência de órgãos públicos.

A modernização dos sistemas de registro da terra deve procurar a simplificação, desregulação e descentralização com o objetivo de conseguir maior transparência do mercado. Estas medidas reduziriam os custos de transação e, portanto, o preço da terra. Outras medidas, como a criação de bancos de terras e a agilização de mecanismos de contratos agrícolas como arrendamento e parceria (hoje penalizadas), poderiam também viabilizar os objetivos da reforma, facilitando o acesso à terra a baixo custo.

Pequenos Produtores: O Caminho Está na Diversificação

A educação informal nas associações de pequenos produtores rurais deve ser reforçada a nível dos governos estaduais. Ao mesmo tempo é preciso identificar novos nichos de mercado, garantir os preços dos produtos nacionais frente à concorrência de substitutos de fontes externas e fortalecer e estruturar os mercados regionais.

As principais medidas necessárias para que as unidades da pequena produção agrícola sejam viáveis e sustentáveis no contexto amazônico são baseadas na diversificação de culturas. Isto compreende a integração, através de consórcio ou associação, de culturas anuais e perenes, extrativismo vegetal, caça, criação de pequenos animais e produtos hortícolas tanto para consumo direto quanto para comercialização. A diversidade oferece uma fonte de resistência ao risco originado pelas flutuações do mercado e do tempo.

Os serviços necessários para que as organizações incipientes nestas áreas realizem seu potencial incluem:

- Meios de comunicação para informar sobre oportunidades de venda, mudanças em preços locais e disponibilidade de produtos, através de redes de radiofonia rural.
- Melhoria de estradas vicinais, periodizando áreas de serviço com base na densidade atual e potencial de produção e escoamento.
- Escolas-família de segundo grau voltadas para capacitação em administração rural e manutenção de pequenas agroindústrias.
- Uma nova estrutura de crédito rural.
- Sistemas de eletrificação rural descentralizada.

No âmbito da Sudam (Superintendência da Amazônia) e do Basa (Banco da Amazônia) perdura a falta de percepção de que recursos creditícios para pequenos produtores merecem tratamento especial, enquanto financiamentos para sistemas agrícolas familiares complexos e de baixo impacto ambiental. A estrutura das linhas de crédito e ações de apoio disponíveis deve ser modificada para abranger, além do investimento em atividades produtivas, outras atividades de apoio à diversificação agroflorestal e pesqueira, como mini-agroindústrias, centros de produção artesanal, projetos de desenvolvimento comunitário - particularmente comunicações e transporte - infra-estrutura de armazenamento, serviços de aluguel de equipamentos produtivos e reprodução de mudas de espécies nativas e introduzidas.

Rios, Lagos e Florestas: Implantando o Extrativismo do Futuro

A complexidade e algumas contradições internas entre as medidas propostas caracterizam o recente documento do governo sobre política da borracha. Ele enumera propostas sobre como introduzir a seringueira em projetos de reflorestamento, apoiar pequenas indústrias de beneficiamento e produção de artefatos com "estímulos fiscais e financeiros adequados" (enquanto nenhuma das previstas 10 usinas da borracha ainda foi implantada) e estudar uma série de modificações na legislação que afetam o acesso ao mercado doméstico, incluindo a criação de estoques de reserva, equalização de preços internos e externos, contingenciamento, *drawback* e *dumping*.

Deveria-se simplificar a legislação pertinente, tratando separadamente a regulação dos preços praticados no mercado interno e a política de importações. A manutenção da atividade extrativista na Amazônia não pode depender da política de preços adotada para o restante do mercado. De fato, a função que os seringueiros vêm reivindicando como guardiões do território é mais importante para a sociedade como um todo do que a sua contribuição para o consumo nacional de borracha.

Entraves diversos relacionados com produção, mercado e regulação dos outros produtos extrativistas afetam positiva ou negativamente a sustentabilidade, e deveriam ser enfrentados de forma complementar aos investimentos nas reservas feitos pelo Programa Piloto. Um destes é a forma rudimentar da extração de produtos com potencial comercial alto, como óleo de copaíba, utilizando embalagens desuniformes e de volume variável. Outros têm a ver com a aceitação de novos produtos no mercado e a insuficiente infra-estrutura de escoamento, beneficiamento e comercialização. Outros ainda poderiam ser resolvidos mais

diretamente pelo Estado, como o estabelecimento de limites mínimos de diâmetro para o palmito, garantidos por acordos entre compradores, que resultaria na exploração somente de palmeiras já maduras.

O manejo comunitário do recurso pesqueiro tem muitas semelhanças com a proposta de reserva extrativista. Os recursos naturais de uma área definida são manejados através de regras estabelecidas entre os usufrutuários, e o órgão responsável pela fiscalização deve apoiar o manejo pela comunidade residente. A proposta de reserva de lago que está sendo desenvolvida na Amazônia é baseada no modelo comunitário descrito acima. Em vez de considerar a várzea como uma única unidade de manejo na qual pescadores circulam livremente, o manejo pesqueiro está organizado em torno de sistemas de lagos e das populações ribeirinhas locais.

Estão tramitando na Câmara dos Deputados três projetos de lei que visam mudar a legislação regulamentando as colônias de pescadores e o setor pesqueiro, tanto no seu caráter jurídico quanto em algumas de suas atribuições. As colônias deveriam ter maior flexibilidade para atuar na área econômica e participar do desenvolvimento de políticas pesqueiras no nível nacional. As normas propostas que dispõem sobre a atividade pesqueira, piscicultura e proteção de recursos pesqueiros, embora incluam modificações significativas, não abordam de forma adequada os entraves jurídicos que dificultam o manejo comunitário. Enfim, uma recente portaria do Ibama não parece suficiente para garantir a maior descentralização necessária para viabilizar estas atividades.

Mudanças mais profundas na legislação permitiriam a descentralização do gerenciamento pesqueiro do nível nacional para os níveis da bacia, estado, município e comunidade. Isso deveria fazer parte de um plano de gerenciamento pesqueiro amazônico, que repassasse a atribuição do manejo para o nível regional apropriado e fornecesse um programa de política pesqueira para orientar as decisões de manejo nos níveis regional, municipal e local. Além da descentralização administrativa, é necessário permitir a posse coletiva dos lagos de várzea. Seria necessário modificar o Código das Águas e a legislação pesqueira para permitir a criação de reservas de lago comunitárias em que comunidades assumam o direito de controlar o acesso e a forma de utilização do recurso pesqueiro neste ecossistema.

Entre as medidas de fomento, seria importante dar prioridade à capacitação do quadro regional do setor pesqueiro do Ibama para que possa trabalhar em parceria com as comunidades, desenvolver pesquisa sobre tecnologia adequada para os sistemas de manejo e implantar pequenos centros de capacitação do pescador artesanal em termos técnicos e de gerenciamento.

Programa Piloto: Realidade e Oportunidades

O Programa Piloto tem avançado de forma expressiva a partir de 1995. Não obstante, seu desempenho continua bastante defasado das metas iniciais, tanto do ponto de vista dos recursos disponibilizados e alocados a seus vários componentes, como dos objetivos específicos para os quais foi desenhado. Se o Programa tivesse sido implementado com a rapidez que se imaginava na reunião do G-7 de Houston, em 1990, e se os recursos sinalizados naquela ocasião pudessem ter sido disponibilizados, estaríamos à frente de um quadro completamente diferente.

É ainda cedo para poder avaliar os impactos do Programa na região e medir sua efetividade. Ele é extremamente pequeno em relação aos problemas que se dispôs a resolver, e só em 1995 a maioria dos projetos teve acordos de doação efetivados. Existe ainda um bom número de projetos em discussão sem datas previstas para vir a ser implantados, e parece necessária uma intensificação da participação dos doadores para viabilizar sua implementação bem-sucedida.

No final de 1995 foi assinado o termo de cooperação entre o Brasil e a Comissão da União Européia para desenvolver um Projeto de Gestão, Monitoramento e Políticas no âmbito do Programa Piloto, com vistas a apoiar a implementação integrada e coordenada de seus componentes. A busca de elementos integradores entre os diferentes componentes, e entre estes e as políticas públicas em geral, é tarefa importantíssima que deveria estar presente em todos os segmentos do Programa e ser orquestrada pela sua coordenação geral. Nesta perspectiva poderia-se liberar o Projeto de Gestão, Monitoramento e Políticas para obter dados e informações e elaborar indicadores para todas as regiões e os setores direta e indiretamente atingidos pelo Programa.

Quanto à possibilidade de prosseguir as ações do Programa em uma nova fase de investimentos, é preciso levar em conta que, quando se definiram as datas para o término da atual fase do Programa, não se previa que as atividades efetivas apenas se iniciariam em 1995. Isso ocorreu basicamente por desacertos no percurso desenhado e percalços na condução do processo, sobre os quais já se discutiu bastante, mas talvez não o suficiente. Esse conjunto de desacertos torna-se fundamental no atual momento de discussão da continuidade do Programa Piloto. É sobre eles que se poderá construir uma nova fase mais precisa e eficiente. É, pois, fundamental que as partes envolvidas resistam à tentação de minimizá-los, sob pena de repeti-los indefinidamente.

A cooperação internacional na área de florestas, tanto bilateral quanto no âmbito do sistema das Nações Unidas, ainda não chegou a concretizar planos coordenados visando a sustentabilidade das regiões que abrigam estes recursos. Alguns progressos relativos na negociação internacional, através do processo do Painel Intergovernamental sobre Florestas das Nações Unidas, não se refletem ainda em um crescimento de oportunidades inovadoras. De fato, o Programa Piloto constitui uma exceção no contexto internacional. Por isso, seria necessário valorizar esta experiência para catalisar o interesse daqueles organismos de cooperação que poderiam vir a participar desta experiência, ou fazê-lo de forma mais significativa. Para tanto, é preciso demonstrar que a função "piloto" do Programa viabiliza e estimula processos de transformação que vão além de suas atividades específicas.

Não se trata apenas de buscar maior eficiência das ações mas, sobretudo, de caminhar no sentido de sua eficácia, assim como de afinar seu alvo, que não comporta apenas dimensões nacionais. Abrir-se-ia, assim, um espaço excepcional e inovador de análise e de ação, para o qual a comunidade internacional teria certamente muito o que contribuir, e principalmente sua parcela mais rica, representada pelo G-7 e pelos outros países da União Européia.

Os mecanismos de participação devem ser diversificados e ampliados, em função das dinâmicas locais, especialmente nas fases de elaboração, execução e monitoramento. Nos diversos projetos, salvo algumas exceções, a participação se dá apenas nas comissões de acompanhamento ou deliberativas que, apesar de cumprirem um importante papel, não são suficientes.

Apesar de seu alto nível de representatividade, a comissão de coordenação do Programa não constitui um foro de discussão eficiente que contribua para implementar e aperfeiçoar o Programa. A contribuição da maioria de seus membros é limitada, restringindo-se principalmente a observações de caráter administrativo. A comissão se reúne quase exclusivamente para ratificar posições assumidas e negociadas em instâncias paralelas, envolvendo os órgãos governamentais responsáveis, os beneficiários, os doadores e o Banco Mundial. Seu papel deveria ser repensado, na busca de maiores integração interministerial e complementaridade das políticas públicas.

No âmbito do Subprograma de Recursos Naturais, a solução de estadualizar o enfoque, principalmente no que se refere às ações de monitoramento e vigilância e de controle e fiscalização, deveria ser harmonizada com abordagens mais estratégicas de gestão ambiental, em que a lógica regional e ecossistêmica pudesse ser privilegiada. A mudança de rumo observada nesse subprograma representou desperdícios significativos. Recursos expressivos foram gastos em atividades de pré-investimento, especificamente no levantamento de informações e desenho de alternativas para regiões específicas dos estados do Amazonas, Pará e Maranhão, sem que estas tenham sido efetivamente utilizadas. Em vez de superpor ações, deve-se efetivar comparações entre as diferentes agendas estaduais e federal no que se refere à gestão ambiental e do território, construindo uma matriz de checagem na busca da integridade do patrimônio ambiental da região. Estas observações valem também para a Floresta Atlântica, que, respeitadas as inequívocas diferenças ecossistêmicas e de gestão, deveria ter uma inserção mais clara no Programa.

Quanto ao zoneamento, perduram dúvidas sobre a natureza do trabalho a ser enfrentado e as interrelações com o zoneamento ecológico-econômico, de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da presidência da República. Do ponto de vista operacional, salta à vista o fato de não terem sido utilizados os estudos desenvolvidos na fase de pré-investimento do segmento, referentes às então unidades demonstrativas dos componentes monitoramento e vigilância e controle e fiscalização, já que pelo menos três das áreas são coincidentes com as unidades demonstrativas definidas naqueles estudos. O recente relatório do Grupo Consultivo Internacional (IAG) mostra que existe certa convergência

de propósitos para a implementação de zoneamentos voltados para a produção sustentável nas diversas áreas-piloto, além do desenho e desenvolvimento de metodologias e critérios de zoneamento em apoio às atividades estaduais. De qualquer forma, caberia reexaminar as condições de sua continuidade, na forma em que está agora desenhado, no bojo do Programa.

No que se refere aos Projetos Demonstrativos de tipo A (PD/A), ou seja, os projetos inovadores propostos por ONGs e comunidades, deve-se ressaltar um extraordinário avanço ao longo dos últimos dois anos. O PD/A decisivamente deslançou e avançou em passos largos e decisivos, superando a maioria dos problemas referentes à interlocução com as representações locais. Seu aparente sucesso fez, inclusive, com que servisse de inspiração para o desenho e concepção do segmento Educação Ambiental, originalmente localizado no Subprograma de Recursos Naturais.

Não obstante, é necessária a busca de maior clareza no que se refere ao seu nicho específico, o que levaria a discutir questões relacionadas com o conjunto das fontes de financiamento de projetos para a Amazônia e Mata Atlântica e sua harmonização com segmentos de outros projetos que parecem visar os mesmos objetivos e que ainda não avançaram na elaboração de critérios de elegibilidade ou procedimentos operacionais e de desembolso, na linha dos objetivos de replicabilidade do Programa.

A mudança que fez do Projeto de Educação Ambiental um subconjunto do PD/A, privilegiando o apoio a iniciativas de instituições da região na forma de financiamento de projetos parece saudável, embora incorram na mesma preocupação delineada anteriormente para o componente, isto é a necessidade de uma estratégia coerente de fomento a projetos, em função da existência de outras fontes de financiamento, mesmo no âmbito do próprio ministério do Meio Ambiente. Este segmento representa mais um exemplo da urgente necessidade de estabelecer processos que minimizem os conflitos e deseconomias potenciais da superposição de esforços de apoio à pesquisa e às comunidades nas áreas afetadas à questão ambiental.

Em relação ao Componente de Pesquisa Dirigida, apesar de alguns avanços no processo de preparação, os riscos que eram apontados no documento **Políticas Públicas Coerentes para a Região Amazônica** de 1994 continuam existindo sem que, aparentemente, tenham sido tomadas iniciativas efetivas para evitá-los. Trata-se da possibilidade de amparar projetos distantes das reais necessidades experimentadas, em geral, pelas populações da região e, em particular, por aquelas envolvidas em outros segmentos do Programa.

Em relação ao Programa de Centros de Excelência, deve-se registrar que foram iniciados os desembolsos, mas enquanto não puderem ser tomadas medidas estruturais de apoio e de incentivo à presença de profissionais na região muito pouco poderá ser feito para reverter o quadro de enfraquecimento destas instituições. Está claro que são propósitos que extrapolam as possibilidades do Programa Piloto, mas é preciso encontrar soluções para superar esses constrangimentos.

O Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia, concebido em substituição ao projeto de Florestas Nacionais, representa o avanço mais significativo de seu subprograma, e finalmente atinge o âmago das preocupações: a questão do manejo florestal na Amazônia. A transformação do Projeto Flonas para o projeto atual envolveu uma profunda reformulação conceitual e uma nova abordagem metodológica de caráter participativo. Ao ultrapassar essa concepção florestal *strictu sensu*, o projeto se baseou numa visão abrangente dos problemas intersetoriais que desestimulam o bom manejo florestal. No entanto, estes desafios implicam mudanças na filosofia orgânica das instituições governamentais. O uso de métodos participativos de concepção, implementação e avaliação de projetos é algo novo para uma parcela significativa dos profissionais de instituições públicas. Isso requer um sério esforço para a resolução de antigos e novos conflitos com as populações locais e um forte programa de reciclagem e atualização profissional.

A natureza intersetorial dos problemas florestais leva à necessidade de ações integradas de várias instituições que tradicionalmente têm políticas não sincronizadas e freqüentemente contraditórias. Aqui como em outras iniciativas inovadoras, não há garantias de que as boas experiências serão absorvidas e consideradas no seio dos espaços tradicionais da administração pública.

O Projeto Reservas Extrativistas encontra-se em pleno desenvolvimento e apresenta alguns problemas típicos de início da fase de implementação, que não podem ainda ser observados em outros

segmentos sequer iniciados. Os principais problemas situam-se na questão gerencial e da liberação de recursos. Verificam-se desgastes no relacionamento entre a administração pública federal e as comunidades e organizações envolvidas em sua implementação, principalmente no que se refere aos repasses de recursos e/ou prestação de contas. É praticamente impossível exigir eficiência na administração de recursos financeiros por parte de comunidades locais quando o governo não respeita prazos no repasse desses recursos.

Algumas metas deverão ser relativizadas: a experiência de quase dois anos de trabalho mostra que, apenas com os atuais instrumentos disponíveis, será quase impossível atingir patamares diferenciados no nível de renda das populações locais ao longo dos quatro anos de duração do projeto.

No difícil contexto institucional da Funai, deve ser ressalvada a atuação dos técnicos da Coordenação de Projetos Especiais, incumbida do Programa Piloto. Além de alguns ajustes necessários em sua atual operacionalização, o Componente Indígena pode oferecer aos doadores uma interessante oportunidade de desdobramento. Poderia ser considerada a proposta de incluir todas as terras situadas na bacia amazônica que ainda demandam identificação e demarcação dos seus limites. Esta inclusão respaldaria politicamente uma estratégia para concluir o processo demarcatório, ressalvadas evidentemente as potenciais demandas territoriais de índios isolados ou relativas à futuras ampliações de demarcações passadas. Os recursos necessários para atingir finalmente o audacioso objetivo da Constituição Federal de 1988 para as demarcações da região são da ordem de grandeza correspondente, para as identificações, ao valor já aprovado, e ao dobro do aprovado no que diz respeito às demarcações físicas. Parece, portanto, um objetivo ao alcance do Programa.

2 RISCOS E OPORTUNIDADES EM TEMPO DE MUDANÇA

2.1 Herança das Práticas Históricas e Desenvolvimento

Os padrões de ocupação amazônica passaram por fases distintas, correspondendo às mudanças de rumo nos interesses econômicos que articularam o processo de desenvolvimento regional. Em meados do século passado, a região especializou-se na extração de produtos da floresta nativa utilizados como matéria-prima para a fabricação da borracha, atraindo migrantes até as cabeceiras dos afluentes do Amazonas. Posteriormente, houve tentativas de colonizar a zona Bragantina do Leste paraense e os vales férteis do Maranhão central. Nos anos 60, o governo militar tratou a Amazônia como válvula de escape para a pobreza do Polígono das Secas do Nordeste semi-árido, segundo o lema “terra sem homens para homens sem terra”.

O programa de colonização da Transamazônica, no começo dos anos 70, foi abandonado depois de quatro anos, quando fracassou a tentativa do Incra de assentar colonos em agrovilas estáveis, devido principalmente à falta de infra-estrutura, de apoio técnico e financeiro e de canais de escoamento da produção. A proposta de colonização de pequenos produtores foi substituída por políticas que concebiam a Amazônia como fronteira para a expansão da pecuária extensiva, baseadas em “evidências” da Embrapa-Cpatu de que os solos amazônicos eram mais adequados para pastos do que para culturas. Com a adoção da pecuária em grande escala como modelo para o desenvolvimento regional, as políticas governamentais deslocaram recursos do Pin-Proterra para estimular a criação do gado de corte. Incentivos fiscais de porte considerável foram alocados para grupos do Sul/Sudeste que quisessem abrir novas terras para a pecuária através do mecanismo Finam, administrado pela Superintendência da Amazônia (Sudam).

As estradas que atravessam os flancos Leste e Sul da bacia amazônica, que datam da década de 50, ligaram a região com o Sudeste e os processos de desenvolvimento em curso no Centro-Oeste, estimulando uma rápida valorização no preço de terra e a migração de numerosos pequenos produtores expulsos da agricultura mecanizada e concentradora em outras partes do país. Neste processo de concentração e expulsão, vale lembrar o papel dos créditos subsidiados atraentes e a política de estímulo às exportações adotados durante o período da “modernização conservadora” da agricultura brasileira nos anos 60 e 70. Os estados de Mato Grosso, o Leste do Pará e, nos anos 70, Rondônia, foram os pontos focais iniciais deste processo migratório.

O modelo de pecuária extensiva, junto com esquemas de colonização governamentais e privados, atraíram migrantes das áreas rurais mais desenvolvidas do Sul, resultando num desmatamento acelerado que até o final dos anos 80 ameaçou parte considerável das florestas tropicais exuberantes da região. Ao mesmo tempo, no entanto, concessões e apropriações de terras públicas para a pecuária extensiva, projetos hidrelétricos, exploração mineral e a construção de estradas tornaram indisponíveis terras para assentamento de pequenos produtores, empurrando novos migrantes cada vez mais para dentro das florestas. Este processo foi ainda facilitado pelo crescimento da exploração madeireira, cujas estradas facilitaram o acesso a áreas habitadas unicamente por grupos indígenas, seringueiros e ribeirinhos.

Apesar da abertura de “novos” territórios, os pequenos produtores foram cada vez mais marginalizados ao serem empurrados para estas áreas inacessíveis, enquanto as terras em cultivo itinerante em áreas de ocupação mais antiga degradavam com a redução nos ciclos de descanso. Muitos destes pequenos produtores foram tentar ganhar dinheiro nas frentes de garimpo que se multiplicaram após o surgimento da Serra Pelada no Sul do Pará em 1980. Os que não eram atraídos pelo ouro migraram para as cidades. A urbanização rápida da região amazônica levou à explosão de favelas, piorando as já precárias condições de saneamento e saúde. O Censo de 1991 revela que, neste período, a maioria da população regional já era urbana. A economia agrícola enfraquecida e a falta de uma base industrial sólida agravaram o desemprego urbano.

Em meados dos anos 80, como resultado da crise da dívida externa, do déficit fiscal e da espiral inflacionária, a economia brasileira entrou numa fase recessiva, com repercussões de largo alcance. Forçado a depender de pacotes emergenciais de ajuste promovidos pelo FMI e pelo Banco Mundial, o governo cortou drasticamente os subsídios do setor agropecuário e retirou outros incentivos fiscais que

havia estimulado o desmatamento. As repercussões internacionais das queimadas e do desmatamento na Amazônia no final dos anos 80 levaram o governo do presidente Sarney a adotar o programa Nossa Natureza, que limitou os incentivos fiscais do Finam para pecuária em áreas já degradadas pelo desmatamento e fortaleceu a capacidade de fiscalização do governo. Vários projetos novos de transportes e geração hidrelétrica foram cancelados ou adiados, o que reduziu em parte o ímpeto da valorização fundiária e a abertura de novos acessos à floresta virgem. As taxas de desmatamento caíram muito no período de 1989 a 1991, segundo dados do Inpe (Instituto de Pesquisas Espaciais).

No entanto, esta redução no processo de desmatamento reverteu-se em parte nos últimos dois anos. Em decorrência de questões macroeconômicas, assim como das dificuldades em adaptar sistemas de produção aos solos tropicais desconhecidos e rapidamente degradados, houve um refluxo migratório significativo de colonos amazônicos até o começo dos anos 90. Os que permaneceram se dedicaram principalmente a uma combinação de especulação fundiária e conversão em pastos. A lógica da pecuária como elemento-chave no uso do solo regional foi assim reproduzida ao nível dos pequenos produtores. A falta de alternativas identificáveis, de apoio técnico ou financeiro para executá-las e de infra-estrutura insuficiente de mercado (mudas, serviços de beneficiamento ou armazenagem, transporte, etc.) agravaram esta tendência.

A capacidade e a vontade de usuários do solo de todos os tipos de investir em atividades geradoras de renda que implicam um horizonte maior de gestação são função não somente das suas oportunidades imediatas de produção, mas dependem também fortemente do contexto macroeconômico. A estabilidade monetária, as taxas de juros e o comportamento do câmbio são decisivos neste aspecto. Desde a implantação do Plano Real, em 1994, até agora, período em que a inflação anual caiu de 2.500% para menos 25%, os horizontes dos investidores se expandiram consideravelmente. Mas a resposta imediata da população aos ganhos provenientes da estabilidade monetária foi o consumo imediato, já que a sucessão de pacotes macroeconômicos da década anterior evidenciara a natureza efêmera da estabilidade. Tudo indica que uma parte do entusiasmo associado ao Plano Real também foi traduzida em maior desmatamento (ver capítulo 7).

Pelo menos uma parte da recente expansão da fronteira agropecuária se deve aos pequenos produtores e não à pecuária extensiva, como antigamente. Apesar dos fenômenos de refluxo apontado acima, estimativas baseadas no censo agropecuário de 1985 sugerem que até 40% das novas áreas produtivas são encontradas em estabelecimentos de menos de 100 hectares. Mais recentemente, além que pelo reaquecimento da economia, estes investimentos também foram estimulados pelas vitórias do movimento de pequenos produtores amazônicos (Grito da Terra) na liberação do Fundo Constitucional do Norte (FNO), que canalizou fluxos significativos de capitais para pequenos produtores, numa mudança no uso do solo regional. Aproximadamente US\$ 800 milhões foram destinados para investimentos do FNO entre 1991 e 1996.

Como será descrito adiante (ver capítulo 5), a administração inapropriada destes recursos em muitos casos fez com que o FNO, em vez de servir como base para potencializar a pequena produção sustentável, estimulasse a expansão da pecuária na Amazônia. Uma política apropriada para o uso destes recursos deve levar em conta a inércia quase inexorável nas escolhas atuais do uso do solo na região, buscando meios de combater estas tendências. É preciso vincular as estratégias de investimentos de longo prazo, numa economia estabilizada, com termos de crédito concessionais e a expansão dos mercados para produtos de origem perene e extrativista.

2.2 A Amazônia na Época da Globalização

Paralelamente à busca da estabilidade monetária, as políticas governamentais na América Latina e no mundo todo têm enfatizado a liberalização do comércio, a abertura da economia ao investimento externo e a privatização das empresas estatais. No caso brasileiro, embora estas políticas não tenham sido perseguidas com tanta assiduidade quanto em outros países, o clima geral tem sido atraente para o capital estrangeiro. De 1990 em diante, a entrada de capital privado no Brasil para investimentos diretos cresceu de forma significativa depois de muitos anos de fluxos baixos ou insignificantes. Ao mesmo tempo, as contas de capital nacionais mostram fluxos líquidos negativos de recursos para as instituições de financiamento multilaterais, numa média de US\$ 650 milhões por ano desde 1992, para amortizar dívidas acumuladas e com poucos empréstimos novos.

Fica cada vez mais evidente que, daqui para frente, os maiores investidores em desenvolvimento de recursos naturais e infra-estrutura serão privados - empresas nacionais, *joint ventures* ou capitais de origem totalmente estrangeira. Novas parcerias para o investimento e manutenção da infra-estrutura entre o governo e o setor privado vêm sendo definidas. Ainda é cedo para saber qual o papel regulatório que o setor público assumirá em canalizar o capital privado de acordo com uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Este tipo de fenômenos, em fase de mudança, exige atenção da sociedade civil para definir respostas, sejam elas de confronto ou de colaboração com o governo e com os interesses privados.

Na região amazônica, a maior parte do investimento privado direto tem sido destinada às indústrias montadoras na Zona Franca de Manaus, a unidades de grande porte para extração e beneficiamento de minérios tais como Alumar e MRN, assim como de reflorestamento para celulose e cavacos. Contrastando com a migração em massa e as redes comerciais associadas ao *boom* da borracha na Amazônia na virada do século, que penetraram até os pontos mais longínquos, os investimentos do período mais recente tiveram os seus impactos restritos principalmente às áreas em volta dos núcleos nos quais estão inseridos.

Não há sinais de fluxos maciços de capital estrangeiro para a Amazônia. No entanto, a intensidade de impactos e os custos indiretos originados por atividades não planejadas que vêm a reboque destes projetos são inversamente proporcionais à sua concentração geográfica relativa. Estes efeitos criam sobrecargas adicionais nos municípios receptores dos investimentos, só parcialmente compensadas pelos *royalties* ou pela arrecadação de ICMS para aplicação local. Caso exemplar neste sentido é o do complexo mineral, ferroviário e portuário de Carajás, que estimulou investimentos na produção de ferro-gusa e carvão associado ao desmatamento rápido e contínuo para pastagens e madeira no chamado "corredor de exportação", de Parauapebas, no Pará, a São Luís, no Maranhão. Mais preocupantes ainda são os investimentos recentes de companhias madeireiras da Malásia na extração de madeiras nobres amazônicas, causados pelos maiores controles e o esgotamento dos recursos nos países do Sudeste asiático.

Além da postura positiva em relação ao investimento privado direto em setores produtivos, o governo entendeu que é cada vez mais essencial recrutar capital privado para compensar a incapacidade do Estado em instalar ou manter infra-estrutura fundamental ao desenvolvimento. A participação efetiva de capital privado estrangeiro em infra-estrutura ou privatizações na região amazônica é ainda uma incógnita, devido à sensibilidade em relação ao tema da segurança nacional na região. No entanto, a importância política do bloco do Norte tem levado o Executivo a prometer vários projetos de vulto para os quais o governo federal, sem dúvida, precisará convidar capital externo, que pode ser atraído através de garantias dos cofres públicos.

Um controvertido exemplo recente é o projeto Sivam, que envolve US\$1,4 bilhões em créditos do Eximbank, num pacote financeiro montado pela empresa Raytheon como peça principal na sua proposta para o projeto. Entre os outros projetos no *pipeline* que implicariam financiamentos similares estão a hidrovía Tocantins-Araguaia e a estrada do Acre ao Pacífico (veja capítulo 3). Fica evidente a importância de um acompanhamento de perto de tais projetos por parte de organizações da sociedade civil.

Como peça integral da sua estratégia geral de liberalização do comércio, o Brasil tem se esforçado em baixar as tarifas de importação para oferecer opções de menor custo aos consumidores, forçando assim os produtores e as indústrias nacionais a cortar custos para manter a competitividade. Embora benéfico para controlar pressões inflacionárias e oferecer aos consumidores uma escolha mais ampla de bens, estimulando uma competição saudável, o processo pode expor certos produtores de maneira excessiva. A mudança drástica nas relações comerciais, aliada a uma moeda supervalorizada, fez com que o Brasil se transformasse de exportador para importador líquido em curto espaço de tempo. Esta reestruturação se faz a um custo crescente de desemprego e de arrefecimento da economia, com efeitos políticos negativos. Como resposta, o governo voltou a elevar as tarifas de vários bens importados, ação que provavelmente implicará uma retaliação comercial por parte dos EUA e do Japão e de censura por parte da Organização Mundial do Comércio.

A região amazônica é apenas tangenciada por políticas gerais de comércio internacional. Poucos consumidores da região se beneficiam de forma significativa dos produtos importados a baixo custo. Ao contrário, produtores extrativistas regionais têm sido ameaçados por importações barateadas de borracha e óleo de palmiste que poderiam influenciar negativamente a sua competitividade. No caso da borracha, este

tipo de ameaça tem sido parcialmente neutralizada através de ações do Conselho Nacional de Seringueiros e de outros produtores de seringueira aliados (ver seção 7.3). Estratégias para assegurar um diferencial de preço ao certificar processos de produção como ambientalmente corretos estão sendo testadas para outros produtos regionais, tais como óleo do babaçu, couro vegetal e bixina.

2.3 Respostas dos Atores Econômicos Locais

Apesar da velocidade acelerada das reformas nas políticas públicas, com conseqüências de grande alcance em todos os setores da vida nacional, a inércia acumulada de práticas históricas impõe barreiras a reais mudanças nos padrões de uso do solo, de consumo, de relações de trabalho e atitudes com respeito ao meio ambiente. No passado, o impulso para expandir a fronteira agropastoril era sinônimo de progresso, no lugar de esforços qualitativos para melhorar a capacidade produtiva de comunidades existentes, garantindo acesso seguro aos recursos e termos de troca estáveis. Os pequenos produtores são geralmente sujeitos a relações de exploração do tipo patrão-cliente, dentro de redes comerciais cujos “donos” mantêm um controle rígido sobre seus feudos históricos e bloqueiam tentativas de encaminhar produtos alternativos para novos nichos no mercado. Além disto, permanece a dominação corporativista de processos políticos locais e regionais por atores que buscam manter o *status quo*.

Mesmo assim, tem havido mudanças. As organizações afiliadas ao GTA têm mostrado coragem e inovação em construir alianças para contestar as práticas obsoletas. Outros grupos sociais começam a perceber vantagens econômicas em pelo menos adaptar as suas propostas à preocupação emergente de qualidade ambiental. Entre estes “empreendimentos sustentáveis” com alguma aceitação no contexto amazônico podem ser citados projetos de ecoturismo e reservas naturais privadas, projetos para manejo florestal nativo em grande escala ou recuperação de áreas degradadas com plantações de árvores de rápido crescimento. Estes projetos podem ser interessantes para os investidores nacionais e estrangeiros que procuram melhorar sua imagem ambiental frente a seus acionistas, atraindo novas fontes de capital de risco para conservação e utilização de biodiversidade, tais como os fundos do GEF (*Global Environment Facility*) e IFC (*International Finance Corporation*) criados para esta finalidade.

É importante distinguir claramente se estes projetos constituem apenas uma manobra de imagem por parte dos seus proponentes ou se podem transformar a paisagem econômica regional oferecendo perspectivas positivas de mudança. É preciso definir os critérios para determinar se estes empreendimentos podem vir a ser sustentáveis, que tipo de relações devem ter com as comunidades e qual o papel do Estado no licenciamento e monitoramento de seu desempenho.

2.4 Privatizações, Descentralização e Questão Ambiental

O quadro institucional brasileiro apresenta elementos incertos em relação a seu futuro imediato. Os modelos de reestruturação sinalizados pela comunidade econômica internacional, através das agências de fomento multilaterais, reforçam teses de redução do peso do Estado na economia, indução a programas de privatização e diminuição da máquina administrativa. Embora seja evidente que o setor público no Brasil cresceu muito e, em algumas áreas, de forma desmesurada e inseqüente, a redução do Estado não deve ser tratada de forma generalizada. Em uma região como a Amazônia não se justifica sua diminuição pura e simples sem que se pesem devidamente as conseqüências nos diversos setores envolvidos.

A privatização também vem sendo tratada pelo governo e por alguns setores da sociedade como se fosse um fator de desenvolvimento per se, e falta um debate sobre importantes aspectos da operacionalização deste processo. O papel do Estado, em alguns setores, não trazia vantagem comparativa e tampouco se constituía em ação estratégica. Em outros nos quais a participação do Estado representou fator decisivo, como, por exemplo, na área de energia e na mineração, o sistema sempre foi fortemente baseado na atuação de empresas de economia mista com participação majoritária da União, que funcionavam formalmente como concessionárias da exploração de recursos naturais e de serviços, mas que na verdade se amalgamavam à administração direta, através de movimentos incestuosos que incluíam a cessão de funcionários, patrimônios e acervos, além do exercício da função normativa.

Na Amazônia, no passado recente, os setores energético e mineral criaram inúmeros projetos como Tucuruí, Carajás, Barcarena que, entre outros, são exemplos com registros desastrosos para o meio ambiente e para as populações locais. Em geral, a concepção desses projetos se baseava na idéia de que a região constituía uma espécie de almoxarifado de recursos minerais e energéticos e que, portanto, não havia porque pensar na inserção regional desses empreendimentos. Além disso, a viabilização dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento era obtida através de determinações e/ou concessões normativas aos empreendedores estatais, muitas delas lesivas aos interesses nacionais.

Embora esse comportamento tenha se modificado ao longo das transformações políticas do país, a relação incestuosa entre regulador e concessionário estatal nunca deixou de existir. Promover a simples privatização de setores com essas características parece prematuro e arriscado, já que ainda não foram realizadas as reformas institucionais necessárias ao fortalecimento das ações regulatórias do Estado. Inclusive, certos monopólios podem mudar de acionista sem mudar a forma através da qual operam.

A maneira pela qual se planeja a redução da administração pública também precisaria ser discutida. A modernização do país é desejável e necessária, mas não deve ser confundida com a implementação de ações tópicas, desprovidas de lógica global. É fundamental que se implemente a reforma do Estado privilegiando seu papel de regulação e de controle, principalmente nos setores estratégicos para o desenvolvimento. Nessa perspectiva, no caso específico da região amazônica, alguns setores da administração pública deveriam até ser expandidos e fortalecidos em suas funções normais para garantir que a privatização não ocorra de forma lesiva aos interesses regionais.

No que se refere à questão ambiental, o problema apresenta características semelhantes. Há indícios de que a partir de 1992, e particularmente nos últimos dois anos, houve uma sensível diminuição do contingente técnico e administrativo dos órgãos encarregados da administração ambiental dos estados e da União. É verdade que a capacidade financeira dos estados e da própria União encontra-se completamente comprometida, havendo estados que não conseguem nem honrar seus compromissos com a folha de pagamentos de pessoal. Não obstante, tampouco aqui se pode pensar em estratégias de tábula rasa para a solução desses problemas. Há que haver coerência entre discurso e ação governamental. Se a questão da proteção ambiental é efetivamente prioritária a ponto de, em torno dela, estarem sendo concebidos e procurados programas de cooperação internacional, é fundamental que essa prioridade seja explicitada em ações concretas no desenho das medidas de modernização do Estado.

Promover a descentralização de ações ambientais nesse cenário é preocupante e deve ser tratado com cuidado. Há grande analogia com a questão da privatização. Ambas necessárias, devem ser examinadas no que se refere a suas repercussões específicas nos espaços e objetos de sua implementação. A Amazônia, nesse aspecto, representa um desafio ímpar e não pode ser vista de forma genérica sem se considerar suas necessidades e especificidades.

2.5 Quadro Institucional e Reforma do IBAMA

Após inúmeras tentativas, que tiveram início com a própria criação da instituição e que consumiram até o presente alguns milhões de dólares em estudos e projetos de reformulação, o Ibama volta a investir nesse tema. Não há dúvidas sobre a necessidade do Ibama ser reestruturado. A indefinição de suas funções, aliada à magnitude de suas atribuições, mostram claramente que essa tarefa é inadiável. O diagnóstico dos problemas é antigo e é continuamente acrescido de novos elementos. Experiências anteriores, embora tenham consumido recursos humanos e financeiros extraordinários, resultaram em retumbantes fracassos. O saldo é constituído por pilhas de documentos condenados ao ostracismo e à desatualização.

A razão provavelmente está ligada à dificuldade de proposição de uma tarefa dessa envergadura por pessoas estranhas à casa, que não tiveram oportunidade de vivenciar seus problemas em escala detalhada. Paradoxalmente, esses fracassos também estão ligados à dificuldade do pessoal interno em propor alternativas de superação de seus problemas, já que seus pontos de vista tendem a privilegiar interesses corporativos em detrimento de questões ligadas às funções sociais da instituição. Adicionalmente, é provável que tenha contribuído para os insucessos anteriores a forma de condução das discussões de

reestruturação no âmbito de comissões internas, sem o empenho específico dos dirigentes da casa e sem o respaldo das instâncias políticas do setor.

No entanto, a iniciativa da nova investida parece ter incorporado as dificuldades anteriores e se apresenta com uma proposta renovada, cuja estratégia privilegia a discussão dos destinos do órgão com seu corpo técnico, com especialistas de organização e métodos e com os principais agentes públicos e grupos sociais que se ressentem e se interessam pela forma como a instituição atua. Além disso, pela primeira vez há um empenho enfático de seu dirigente na condução de um processo de negociação que envolva os principais âmbitos que interagem com o Ibama, dentre os quais se destacam o setor ambiental estadual, o setor empresarial, o ministério público, as ONGs e o Congresso Nacional.

A partir de um esboço ainda não devidamente divulgado, a atual administração do Ibama pretende estabelecer uma dinâmica de discussão a partir do que considera seus principais problemas: as ações concorrentes e supletivas a estados e municípios; a representação regional, a desconcentração e a descentralização das atividades; o quadro funcional, envolvendo a busca do tamanho ideal, a capacitação, treinamento e remanejamento.

Outro aspecto digno de nota diz respeito à forma como se dará o processo de negociação com os estados. Segunda a proposta apresentada, o Ibama deverá negociar seu papel e suas atribuições estado por estado, respeitando particularidades e idiosincrasias locais. A esse respeito, cabe comentar que, à luz dessas intenções, não fica clara a lógica do recente pacote de medidas para a Amazônia (ver capítulo 7), que parece desconhecer a diversidade da região.

Da forma como vem sendo apresentada a proposta de reestruturação do Ibama, apenas cabem elogios. No entanto, a despeito dos aperfeiçoamentos introduzidos no desenho da reestruturação, ainda trata-se de um conjunto de boas intenções em relação às quais cabem dúvidas e ponderações. Se é verdade que o ministério do Meio Ambiente, na atual administração, assumiu seu papel de formulador da política ambiental, liberando o Ibama para a execução dessa política, o fez através do atual dirigente do Ibama, que ocupava, na ocasião, uma secretaria específica naquele ministério. Com sua transferência para o Ibama, migra também a expectativa dessa articulação política que, no passado, foi parcialmente responsável pelas indefinições da instituição e fonte de desgastes com o ministério.

A dimensão política do presidente constitui patrimônio fundamental para as negociações de reestruturação do Ibama, já que elas exigem até mesmo modificações na lei de criação do órgão. Dessa forma, há um paradoxo: as possibilidades reais de transformação do Ibama residem na presença de uma figura politicamente forte na sua presidência; por outro lado, uma presença politicamente forte na presidência do Ibama pode comprometer a separação de funções alcançada. O desfecho desse processo, ainda, dependerá em grande parte de um real processo de discussão envolvendo os parceiros potenciais do Ibama.

3 DO MAPA AO TERRITÓRIO: SOBREVIVER ENTRE EIXOS E PÓLOS

3.1 O Desenho do Macro-zoneamento

No decorrer da segunda metade deste século, a ocupação da Amazônia foi marcada pela perspectiva de integração da região às estratégias específicas de crescimento econômico dos vários países que exercem soberania sobre partes da bacia. Prevaleceram uma lógica geopolítica de divisão condominial, uma ideologia de corte nacionalista e uma caracterização das amazônias nacionais como reservas de saque de recursos naturais, geralmente a serviço dos principais centros econômicos de cada país ou das suas relações comerciais com terceiros.

No Brasil, principalmente durante os anos 60 e 70, houve forte ênfase na construção de rodovias como a Belém-Brasília, a BR-364, a Cuiabá-Santarém, a Transamazônica e a Perimetral Norte. Boa parte da capacidade de investimento e de endividamento do país foi destinada a estes e outros projetos de desenvolvimento regional considerados estratégicos para a integração da Amazônia com o Centro-Oeste e com o restante do país.

O saldo deste processo em termos de desperdícios e de caóticos impactos sociais e ambientais é bastante conhecido. Gerou fluxos migratórios e disputas por terras cujas conseqüências ainda se fazem sentir pela miséria, pelos conflitos, pelas invasões de áreas indígenas e de proteção ambiental, pelo desmatamento e pela exploração predatória dos recursos minerais e florestais. Algumas obras rodoviárias planejadas pelos militares foram praticamente reabsorvidas pela floresta, como é o caso da Perimetral e da Transamazônica. Melhor sorte tiveram aquelas que cortaram o país no sentido Sul-Norte, sem a pretensão de substituir o eixo natural e histórico de ligação entre o Leste e o Oeste, que é o próprio rio Amazonas-Solimões. Pelo menos, elas ainda existem.

Esforços similares foram empreendidos pelos países vizinhos, que construíram vias de acesso às suas respectivas regiões amazônicas. Estas malhas rodoviárias, no caso dos países andinos, são ligadas através da rodovia Panamericana. No entanto, não se integram à malha rodoviária brasileira, não havendo conexão eficaz entre o Atlântico e o Pacífico que pudesse superar os limites naturais da grande hidrovía, que acessa o Peru e a Colômbia mas não ultrapassa a barreira natural dos Andes.

Assim, países com os quais o Brasil tem milhares de quilômetros de fronteiras terrestres permanecem como países distantes, com os quais são mantidas tênues relações frente ao que seria esperável e desejável em se tratando de países vizinhos. Instrumentos multilaterais mais recentes, como o Tratado de Cooperação Amazônica, apontam alguma perspectiva de ação integrada entre estes países, mas ainda não superaram a desconfiança entre os vários nacionalismos de sinais trocados.

No entanto, a experiência mais consistente do Mercosul tende a dar uma nova dimensão ao processo de integração na América do Sul. As vantagens econômicas objetivas já constatadas tendem a conformar uma complementaridade muito maior entre as economias regionais, abrindo válvulas para a expansão econômica num cenário internacional em que predomina a recessão. São também notórias, no atual contexto de globalização, as vantagens comparativas de se negociar em bloco com outros blocos emergentes.

Em junho de 1996, concomitantemente à incorporação do Chile ao Mercosul, foi formalizado um acordo prévio com a Bolívia e o anúncio do pleito da Venezuela por sua inclusão. Portanto, a expansão do Mercosul aos países amazônicos já começa a ser uma realidade. E este processo tende a estimular novamente a integração terrestre entre estes países e o Brasil, atribuindo à Amazônia um novo papel, que já não é o de fundo de quintal, mas o de meio de campo da integração continental.

Esta perspectiva está contemplada no programa de obras do governo atual, enunciado no plano do presidente Fernando Henrique Cardoso, e começa a se traduzir nas demandas do governo brasileiro junto às instâncias multilaterais de cooperação, inspirando a escolha das obras da região amazônicas no recente plano *Brasil em Ação* (ver 3.3). A pavimentação da rodovia Manaus-Caracas, o gasoduto Brasil-Bolívia, a

hidrovia Araguaia-Tocantins, assim como as medidas bilaterais em negociação entre o Brasil e Bolívia, Venezuela, Guiana e Guiana Francesa, apontam nesta direção.

A tendência enunciada é para formar eixos de transporte e de infra-estrutura em que se concentrarão os investimentos públicos e privados. Os principais são:

- Manaus - Caracas: rodovia já construída que está sendo pavimentada no trecho brasileiro. Já pavimentada na Venezuela, interliga-se com a Manaus - Porto Velho, já existente mas que necessita ser virtualmente reconstruída devido às suas péssimas condições. Inclui a ligação rodoviária entre Boa Vista e Georgetown, em construção no trecho guianense. Passando por este eixo rodoviário, planeja-se a construção de linha de transmissão de energia elétrica da usina de Guri, na Venezuela, até Manaus. Por ele também seria transportado petróleo venezuelano para o Brasil.
- R-364: corta os estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre. A partir dela se planeja o acesso ao Pacífico (ver 3.4). Poderá se interligar à malha rodoviária andina em vários pontos a partir de Cruzeiro do Sul, Rio Branco, Guajará-Mirim e Cáceres, através da Bolívia e/ou do Peru, sendo ainda necessária a construção e pavimentação dos trechos de interligação.
- Hidrovia Araguaia-Tocantins: interligada à Estrada de Ferro de Carajás e à Ferrovia Norte-Sul. Este seria o novo eixo integrado para providenciar uma saída da hidrovia no Maranhão (ver 3.5).
- Cuiabá - Santarém: a ser pavimentada, viabilizará o acesso rodoviário ao norte do Pará e talvez, futuramente, ao Suriname.
- Macapá - Caiena: em continuidade ao eixo da Belém - Brasília, ferrovia Norte-Sul e hidrovia Araguaia-Tocantins, rodovia já existente e que deverá ser futuramente pavimentada através do Amapá até Caiena, na Guiana Francesa.

Estes eixos, que se articulam com o sistema hidroviário do Amazonas-Solimões e seus afluentes navegáveis em diferentes pontos, acabam conformando concretamente um macro-zoneamento da Amazônia, e neles se concentrarão outras obras de infra-estrutura. A grande maioria da população amazônica já vive nas cidades e regiões cortadas por estes eixos, e para elas deverão convergir novos fluxos migratórios. Ao longo destes eixos já há forte pressão sobre o meio ambiente, com desmatamentos, queimadas e conflitos fundiários. Essas regiões demandam atenção imediata das ONGs e movimentos sociais preocupados com o futuro da região, de modo que seja possível influir para evitar maiores impactos, exigir o cumprimento das leis de proteção ambiental, contemplar os interesses das populações regionais marginalizadas e formular propostas de criação de zonas protegidas.

Este macro-zoneamento também forma grandes espaços territoriais entre os eixos, onde já há grande extensão de áreas indígenas e de conservação ambiental, mas para as quais não há políticas consistentes e articuladas. Estas zonas deveriam ser objeto de projetos específicos para sua sustentabilidade ambiental e social a longo prazo, sob regime especial de proteção frente ao assédio de interesses predatórios que se articulam a partir dos grandes eixos. Se nestas regiões, de baixa densidade demográfica, não for possível combinar as necessidades econômicas legítimas de suas populações com uma estratégia substantiva de conservação e valorização dos recursos naturais, pouco poderá se esperar, no futuro, de atividades específicas para a conservação dos recursos naturais da região amazônica, tais como o Programa Piloto. Ao mesmo tempo, tem de se reconhecer que é altamente improvável que o Estado venha a formular e implementar tais projetos, se estes não forem resultado da articulação entre os setores diretamente interessados e não contarem com recursos da cooperação internacional.

Os eixos de integração poderão intensificar a pressão sobre a floresta, mas também abrirão novas alternativas de engajamento econômico da população amazônica, que, se aproveitadas com base na sustentabilidade, poderiam reduzir esta pressão.

3.2 Fundamental o Planejamento

Numa região tão dinâmica e problemática como a Amazônia, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, programas e planos depende, mais do que em regiões estáveis, da disponibilidade de informação adequada em tempo hábil. No entanto, ressentem-se cada vez mais da falta de

dados atualizados, apropriados, desagregados e georeferenciados, tornados disponíveis com a devida transparência. O problema de dados é geral para o país como um todo, e sua solução depende em grande parte da superação dos impasses do Sistema Estatístico Nacional e dos diversos órgãos oficiais que geram dados. Entretanto, enquanto as soluções institucionais mais gerais não se concretizam, o que não deverá ocorrer tão cedo, diversas medidas específicas poderiam ser tomadas em relação à região amazônica para aproveitar melhor a informação que já existe, mas permanece indisponível, ou então no sentido de encontrar alternativas para a produção de dados ou indicadores adequados para fins de acompanhamento das políticas públicas.

Sem dúvida, a primeira medida a ser tomada seria diminuir a enorme defasagem que existe na produção ou liberação de dados. Por exemplo, o último Censo Agropecuário é de 1985. Ainda não estão disponíveis os dados completos do Censo Demográfico de 1991. O Inpe acaba de divulgar os primeiros dados de desmatamento desde 1991, sem incluir aqueles referentes a 1993 e 1995. Existem inúmeros outros casos de descontinuidade ou defasagem.

A falta de dados parece ocorrer, em grande parte, porque o governo e a sociedade deixaram de cobrar resultados dos órgãos reponsáveis, que alegam falta de pessoal e de verba. Os problemas são reais, mas por outro lado instituições como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Inpe e o Ipea (Instituto de Pesquisas Sócio-Econômicas) não definem prioridades no uso dos recursos humanos e financeiros disponíveis, nem respondem a demandas colocadas por outros órgãos governamentais, contribuindo para um círculo vicioso de falta de desempenho e de verba. Frequentemente envolvem-se em atividades de interesse pessoal de seus dirigentes e funcionários e buscam desenvolver projetos que geram renda. Demandas claras por parte do ministério do Meio Ambiente, do Banco Mundial, dos doadores, das instituições de pesquisa e da sociedade civil em relação a informações sobre a Amazônia poderiam ajudar a definição de prioridades e o cumprimento de suas funções normais e suas responsabilidades institucionais ou sociais.

De imediato, deve ser pedida a liberação de dados que foram coletados há tempo mas permanecem sem divulgação. No caso do Inpe, trata-se prioritariamente dos dados de desmatamento de 1995. No caso do IBGE, falta ainda divulgar os resultados completos do Censo Demográfico de 1991, a partir da amostra. Estes dados incluem migração, fecundidade, mortalidade e mão-de-obra, entre outros. Tampouco foram liberadas pelo IBGE as pesquisas de Produção Agrícola Municipal (PAM) ou Produção da Pecuária Municipal (PPM) depois de 1992, como também estão defasados e deficientes os dados sobre extrativismo.

Um dos obstáculos que impede a liberação de dados coletados anteriormente é a constatação de problemas de consistência. O IBGE passa meses ou anos tentando fazer ajustes e correções, sem reconhecer que nenhum dado é perfeito e que o prejuízo para os usuários devido à falta total de informação durante anos a fio é maior do que o prejuízo de eventuais problemas de qualidade. Seria importante divulgar os dados sem esta "limpeza", ao menos dentro de um prazo de alguns meses depois da coleta, para que os pesquisadores possam realizar suas análises, conscientes dos problemas de qualidade.

Em muitos casos, o problema de informação diz respeito à forma de divulgação. Por exemplo, dados sobre desmatamento agregados por estado numa região do tamanho da Amazônia são de utilidade muito limitada. O Inpe poderia ser instado a fornecer os dados desagregados por município ou outra unidade espacial mais relevante para o acompanhamento do desmatamento.

Além do problema de disponibilidade de dados, falta interpretar muitos dos dados que já estão disponíveis ao público para que constituam informação útil. Por exemplo, o Censo Agropecuário de 1985 constitui uma mina de informação sobre quem é responsável pelo desmatamento na Amazônia, por município, por tamanho de propriedade e por uso da terra, entre outras variáveis. Entretanto, os dados nunca foram analisados para detectar sequer o grau de desmatamento atribuível a grandes e pequenos proprietários. Este tipo de informação seria de fundamental importância para a formulação de políticas públicas, tanto no campo de incentivos e tributação quanto de modificações no tamanho da reserva legal exigido pelo Código Florestal, conforme estabelecido no recente "pacote ecológico".

Hoje em dia, a interpretação de dados regionais não deveria se limitar a tabulações e outros tratamentos estatísticos ou de modelagem. Embora esteja facilmente disponível tecnologia para trabalhar com dados georeferenciados, usando-se *software* de baixo custo comportado por microcomputadores

pessoais, muito pouco tem sido feito em termos de cartografia dos dados econômicos, demográficos e ambientais da Amazônia. Tal mapeamento permitiria a percepção de padrões espaciais que simples tabelas não oferecem.

Entre os dados mais relevantes que estão sendo coletados atualmente, encontram-se aqueles da contagem rápida de população e da pesquisa da agropecuária que está em curso em todo o país. Espera-se que os dados coletados em 1996 não sejam divulgados daqui a cinco anos, no próximo século. Algumas pesquisas não incluem toda a Amazônia. Poderia ser questionada a prática do IBGE de não realizar a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) na Amazônia rural. Alega-se que, devido às distâncias, o custo desta cobertura seria muito elevado. Por outro lado, a informação completa seria extremamente útil para a região e permitiria que o país contasse com cobertura verdadeiramente nacional. Dada a acrescida importância da Amazônia, poder-se-ia reexaminar a exclusão estabelecida pelo IBGE nos anos 60, quando a Amazônia era bem menos expressiva e acessível do que hoje. Sem dúvida, existem técnicas de amostragem que não aumentariam em muito o custo de uma PNAD na Amazônia rural, especialmente quando se leva em conta a participação relativamente limitada de sua população no total do país e o enorme volume de recursos gastos nas pesquisas anuais.

Além do IBGE e do Inpe, muitos outros órgãos oficiais, tais como o Ibama e o Incra, possuem cadastros e outros dados que seriam muito úteis para o monitoramento da sustentabilidade do desenvolvimento na Amazônia e na Mata Atlântica. O Ibama cadastra madeireiras e concede autorizações e concessões de diversos tipos. O Incra, por sua vez, realiza o recadastramento ligado ao Imposto Territorial Rural e coleta outros dados sobre a situação fundiária e ocupação e uso da terra. Hoje em dia, dados administrativos deste tipo estão cada vez mais informatizados. O Ibama, o Incra e outros órgãos poderiam ser estimulados a tornar os dados disponíveis aos diversos usuários interessados.

Na melhor das hipóteses, permanecerão problemas graves no que diz respeito a informações na Amazônia. Poderiam ser explorados mecanismos alternativos. Quando inexitem dados pertinentes e atualizados, poderiam ser montados painéis de especialistas para produzir estimativas de indicadores regionais necessários para o acompanhamento do Programa Piloto e das políticas públicas em geral. Os indicadores assim produzidos se baseariam em percepções de especialistas qualificados. Embora não detalhados, poderiam ser suficientes para fins programáticos e tomada de decisão.

Além de trabalhar com dados convencionais, o Programa Piloto poderia investir no desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade ambiental e política que permitissem medir a realização de seus objetivos, indo além dos indicadores elaborados antes dos conceitos de desenvolvimento sustentável e do seu próprio desenho. Os novos conceitos ainda não foram traduzidos em variáveis operacionais, seja do ponto de vista estritamente ambiental, seja do ponto de vista social. A iniciativa seria, sem dúvida, um trabalho pioneiro, mas caberia perfeitamente dentro dos propósitos e do espírito do Programa Piloto.

Finalmente, cabe ressaltar a importância da participação ampla na análise dos dados, que não podem permanecer restritos ao âmbito oficial. Universidades, centros de pesquisa, organizações não-governamentais, sindicatos e outras entidades, assim como comunidades e pesquisadores individuais, podem e devem participar da interpretação crítica de informações sobre tendências regionais. Em alguns casos, isto significa disseminar informações em formatos acessíveis à população em geral. A falta de transparência e as restrições sobre a disponibilidade e circulação de informações são totalmente contrárias ao espírito do Programa Piloto e à necessidade de promover a integração da proteção das florestas tropicais nos padrões de comportamento do governo e da sociedade.

3.3 Novos Planos para Obras Antigas

Os 42 projetos apresentados à imprensa em 10 de agosto de 1996 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, com o nome *Brasil em Ação*, estão relacionados principalmente à obras de infraestrutura e transporte, a maioria das quais atende reivindicações antigas dos políticos dos respectivos estados, além de alguns programas sociais que dizem respeito ao país como um todo. De acordo com o anúncio presidencial, cada projeto adquire prioridade na administração federal, e portanto será nomeado um funcionário para acompanhar especificamente todos os desdobramentos de cada atividade, principalmente para evitar entraves burocráticos ou lentidão nos desembolsos necessários.

No que diz respeito a região amazônica, merecem destaque as seguintes obras:

- Pavimentação da BR-174, que liga Manaus à Venezuela, atravessando o estado de Roraima e abrindo uma saída para o Caribe. De acordo com o presidente, a estrada também serviria, no futuro, para instalar uma linha de energia elétrica trazendo energia de Guri, na Venezuela.
- Extração de gás natural da região de Urucu, na bacia do Rio Juruá (Amazonas), com previsão de produção de 4 milhões de metros cúbicos por dia. O gás beneficiaria tanto o pólo industrial de Manaus quanto os estados de Rondônia e Acre, por via fluvial (*ver 6.1.2*).
- Viabilização da navegação no Rio Madeira para permitir o escoamento de grãos de Rondônia e Mato Grosso para o Amazonas, e, daí, para o Atlântico. O governo, através do BNDES, financiaria as chatas que levariam os grãos até o porto de Itacoatiara, no Amazonas, onde acaba de ser instalado um terminal graneleiro.
- Recuperação da BR-364/163, ligando Cuiabá a Rio Branco. O presidente anunciou que, mesmo que não conste do programa, o governo está fornecendo recursos ao Estado do Acre, “para que ele faça outras estradas por causa da saída futura para o Peru”.
- Instalação da linha de transmissão de energia de Tucuruí para beneficiar o Oeste e o Sul do Pará (*ver 6.1.1*).
- Abertura da hidrovia Tocantins-Araguaia para o transporte de grãos do Centro-Oeste para o porto de Itaqui, no Maranhão. O presidente definiu este projeto como “fundamental” para o escoamento da produção agrícola, e acrescentou que isto seria ligado aos “grandes projetos, no Tocantins, financiados por bancos internacionais que vão permitir a expansão da produção”.
- Recuperação da estrada Santarém-Cuiabá, que também não consta do programa, mas será executada.
- “Algumas pontes e estradas pequenas” para o estado do Amapá, ainda não definidas. O Presidente anunciou que serão necessários esforços financeiros para encontrar recursos que viabilizem estas obras.

Praticamente nenhuma das obras anunciadas constitui novidade. Enquanto a maioria reflete projetos antigos que nunca foram realizados por falta de recursos ou viabilidade técnica, outras poderiam, se realizadas criteriosamente, fornecer oportunidades positivas na perspectiva do desenvolvimento regional.

As obras, se efetivamente completadas, iriam absorver quantias vultosas de recursos públicos e talvez, conforme desejado pelo governo, também de origem privada. Sem incluir os gastos relacionados com as obras do Amapá (ainda não definidas), da recuperação da Santarém-Cuiabá (não orçadas) e das estradas do Acre (também não orçadas), o *Brasil em Ação* prevê o desembolso de aproximadamente R\$ 2 bilhões e 250 milhões para a região amazônica, a maior parte relacionada com a abertura da exploração de gás de Urucu.

O pacote não reconhece o objetivo da sustentabilidade ambiental. Ao contrário, a agride na medida em que propõe de forma explícita, o “crescimento sustentável”. Sobre algumas destas obras são formuladas observações tópicas ao longo desta publicação, mas cabem aqui algumas considerações sobre a seleção das prioridades. Por exemplo, conforme o próprio presidente da República reconheceu, o investimento na BR-174 seria em parte justificado pela oportunidade de usar este traçado para a linha de transmissão de energia elétrica de Guri. Ao mesmo tempo, a decisão de investir pesadamente na extração do gás natural de Urucu (*veja 6.1.2*) dispensaria esta necessidade, mesmo numa perspectiva eventual de forte crescimento industrial em Manaus. Da mesma forma, tem de se admitir que a navegação pelo Rio Madeira pode representar uma solução interessante para o escoamento da produção de grãos do Centro-Oeste. Mas neste caso não se justifica economicamente, ao mesmo tempo, a construção da hidrovia Tocantins-Araguaia só em função da limitada produção do Tocantins.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a Política Integrada para a Amazônia Legal, elaborada pelo governo em 1995, prevê uma futura ligação com Pacífico e Caribe, mas como “ponto final” de um processo de ordenamento territorial baseado na elaboração e implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Além disso, a coerência desta ligação com as prioridades estabelecidas pelo Programa Piloto parece, no mínimo, questionável. A opinião pública desconhece o processo decisório que levou a privilegiar estas obras. Não houve nenhum tipo de discussão pública das prioridades, e existem inúmeros

elementos, na forma em que foi anunciado, que apontavam para a necessidade de atender exigências dos políticos locais às vésperas das eleições municipais.

A “agenda das obras” confirma plenamente a escolha dos eixos de integração traçados informalmente pelo governo para a estratégia regional de integração e desenvolvimento comentada no início deste capítulo. Esta estratégia, em princípio mais racional do que as práticas anteriores de criar “pólos”, pode ter resultados muito diferentes de acordo com a forma como será concretizada na prática, do ponto de vista econômico, social e ambiental. Se ela deve mesmo representar um macro-zoneamento da região, o governo deveria explicar de que forma poderá ser percebida pelos poderes locais como um instrumento de ordenamento territorial, evitando que se traduza simplesmente em mais uma oportunidade para ocupação do território. Seu sucesso depende muito do grau de rigor e de participação em sua execução.

O planejamento do desenvolvimento regional, no caso da Amazônia, deveria ser subsidiado e orientado (*veja capítulo 12 sobre o Programa Piloto*) pelo zoneamento ecológico-econômico, tanto no que diz respeito ao direcionamento e monitoramento da ocupação territorial, quanto ao destino físico de créditos e incentivos fiscais, de infra-estrutura viária e energética, etc.. Este instrumento originou, desde 1989, uma série de equívocos em relação a seu papel e sua efetivação, e ainda não tem uma clara inserção institucional.

Sem dúvida, medidas deste porte e com conseqüências estratégicas sobre os moldes do desenvolvimento e da integração regionais deveriam ser tomadas dentro do contexto do zoneamento. Para tanto, seria necessário ampliar e melhorar a participação da sociedade civil nas instituições responsáveis pelo zoneamento econômico-ecológico, incluindo a CCZEE (Comissão Consultiva do Zoneamento Ecológico-Econômico) a nível nacional e as comissões estaduais e municipais de ZEE, assim como realizar treinamentos sobre as diretrizes básicas do ZEE e desenvolvimento sustentável entre representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil que participam das comissões de zoneamento econômico-ecológico.

3.4 A Aventura do Pacífico

O aspecto que mais preocupa no anúncio das obras é relacionado com os desdobramentos da construção de estradas no estado do Acre, em relação à perspectiva de ligação com Peru. Se, por um lado, não consta do *Brasil em Ação* nem o traçado da estrada, por outro o presidente anunciou que o governo já esta repassando recursos ao Estado para este fim.

A pavimentação das estradas federais no Acre modifica completamente as condições de acesso e exploração aos recursos naturais do estado e de muitas áreas limítrofes, abre possibilidades para deslocamento da população, acelera o comércio de terras e coloca em contato próximas populações indígenas e não-indígenas até agora relativamente isoladas.

Na opinião que prevalece no âmbito local, o projeto da estrada deveria cortar horizontalmente o Acre, através do prolongamento da BR-364 até Cruzeiro do Sul, e interligar-se a uma estrada que atravessaria a serra peruana. Mas não é este o projeto do atual governo do presidente Alberto Fujimori, que escolheu o porto de Ilo, no extremo Sul do país, como o mais adequado. De lá, a estrada atravessaria o Valle de los Volcanes, várias reservas ecológicas de grande valor e inúmeras áreas indígenas pertencentes a 17 diferentes grupos étnicos, chegando até a fronteira brasileira no Leste do Acre, para se conectar com a BR-317 em Assis Brasil.

A ampliação e a recuperação da BR-317 em território brasileiro, que atravessa um território já ocupado, teria impactos diretos menores do que o prolongamento da BR-364. A área de abrangência do traçado da BR-317 recebeu recursos para mitigação ambiental do PMACI (projeto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento), e algumas unidades de conservação, como a Reserva Extrativista Chico Mendes, podem representar um limite à frente de expansão da ocupação. Mesmo assim, tem de se levar em conta que, na região da Cabeceira do Rio Acre, existem inúmeros conflitos entre os povos indígenas, como os mamoadete ou os jaminawa, originados pela escassez da caça nas reservas. Sem dúvida, uma obra deste porte teria impactos ainda mais sérios sobre uma situação de grave tensão local.

De qualquer forma, se este traçado fosse escolhido, a prolongação da BR-364 rumo ao Oeste do Acre não teria nem a função de providenciar uma saída para o Pacífico, a menos que se defenda a construção de duas estradas - o que parece, no momento, fora do alcance dos dois governos. No anúncio presidencial não ficou claro se o governo brasileiro pretende financiar obras relacionadas com uma ou outra das alternativas.

Sobre a real necessidade desta saída para a economia regional há muitas dúvidas, assim como acerca de sua viabilidade econômica em função das enormes dificuldades de seu traçado. Uma experiência anterior em território peruano, tentada nos anos 60 pelo então presidente Belaunde e conhecida como Marginal de la Selva, resultou em enorme fracasso e está sendo hoje utilizada, em alguns trechos, apenas como pista para pequenos aviões de narcotraficantes. O próprio Programa de Desenvolvimento das Bacias do Acre e Purus (Prodesap), elaborado por 13 prefeituras da região em colaboração com o Ministério de Meio Ambiente em dezembro de 1994, reconhece graves problemas de impacto e coloca como prioridade, na área de transporte, a recuperação da malha viária local e das estradas vicinais. É claro para a maioria dos observadores que a "estrada do Pacífico" poderia principalmente beneficiar atividades de extração de madeira, hoje em rapidíssimo crescimento no estado do Acre, especialmente devido à redução nos estoques de mogno do Pará. Esta é uma razão de forte preocupação em decorrência da forma predatória e ilegal pela qual se dá a exploração madeireira nesta região da Amazônia.

De acordo com fontes do governo de Lima, a realização da ligação rodoviária com o Brasil, entre outras coisas, serviria para reforçar o pedido do Peru de associação à APEEI (acordo de cooperação econômica entre países asiáticos do Pacífico). Vale lembrar que, a partir deste ano, várias empresas madeireiras da Malásia, da Indonésia, de Taiwan e da Coreia, entre as quais gigantes como a Samling e a WTK, estão estabelecendo atividades de exploração na Amazônia ocidental.

Porém, independentemente destas considerações estratégicas, é necessário que seja feita uma avaliação, de forma preliminar e não apenas no contexto da tomada de decisão, das medidas necessárias para viabilizar uma obra deste porte. Esta avaliação não se substancia simplesmente com um Eia-Rima da obra, levando em conta a viabilidade de ações nos seguintes aspectos:

- Regularização fundiária: os títulos de propriedade não correspondem à ocupação efetiva da terra. É o caso da maior parte dos seringueiros, que não têm garantias de posse ou propriedade das terras que ocupam há várias gerações.
- Demarcação e regularização das áreas indígenas: existem várias comunidades na área de impacto imediato da estrada, com processos de regularização e demarcação interrompidos há anos, e, nas cabeceiras dos rios Envira e Tarauacá, existem até mesmo populações nômades não contactadas.
- Apoio à economia rural e florestal: o objetivo é evitar o êxodo rural para as cidades, fortalecendo a pequena agricultura e o extrativismo nos moldes do que ocorreu com o Pmaci.
- Exploração madeireira: é preciso evitar os fenômenos descritos acima estruturando um eficaz sistema de fiscalização e viabilizando formas de manejo, regularizando os instrumentos de concessão antes que as obras ofereçam oportunidades para a exploração predatória.

De qualquer maneira, várias alternativas devem ser estudadas e debatidas. Por exemplo, na citada lógica da criação de eixos de integração, se for indispensável para a economia regional, a ligação mais adequada com os portos do Pacífico talvez fosse a opção ferroviária. Além de economicamente mais viável, do ponto de vista social ela permitiria controlar os fluxos de colonização e, em termos ambientais, limitar tanto os impactos diretos quanto indiretos.

3.5 Os Eixos Fluviais

3.5.1 As Diretrizes da Navegação Fluvial

Desde a época do descobrimento, o meio de transporte mais utilizado na Amazônia tem sido o transporte fluvial, aproveitando a vasta rede hidrográfica da região. Mesmo hoje, depois da construção de grandes rodovias nos últimos quarenta anos e da implantação de muitos aeroportos, o transporte fluvial de frete e passageiros continua sendo o principal meio de transporte na região.

A vocação particular de transporte fluvial da Amazônia é consequência direta da geologia da região. A bacia hidrográfica do rio Amazonas em território brasileiro pode ser dividida em três partes: o escudo Guiana de rochas cristalinas ao Norte, o escudo brasileiro também de rochas cristalinas ao Sul e a bacia sedimentar do rio Amazonas entre os dois escudos. A navegação fluvial na bacia Amazonas é desenvolvida apenas na grande bacia sedimentar no rio Amazonas ou secundariamente em algumas bacias sedimentares localizadas dentro dos escudos, como nos casos do rio Guaporé, do alto rio Xingú e médio rio Araguaia no trecho da ilha do Bananal. Fora destas bacias sedimentares, onde os rios têm declividades baixas e leitos largos, a navegação de porte não é viável devido às inúmeras cachoeiras e corredeiras formadas pelas rochas cristalinas. Historicamente, as regiões dos escudos têm sido as mais isoladas da Amazônia devido a esta dificuldade de acesso.

Com a abertura da Amazônia nos últimos anos, o transporte fluvial tem sido importante peça no desenvolvimento do elo entre as matérias-primas e os mercados. No caso de minério de ferro, alumínio, caulim e estanho, a navegação fluvial já está implantada na região, com portos instalados e navios trafegando normalmente. Materiais naturais de construção como calcário, rocha para fazer brita, cascalho e areia também são transportados ao longo dos rios navegáveis. Os combustíveis como óleo diesel, gasolina, querosene, álcool e gás de cozinha também são transportados por via fluvial para todas as cidades e vilas da bacia sedimentar amazônica. Madeiras em toras e beneficiadas também estão entre os produtos mais transportados na região. Além do frete, os passageiros também se movimentam na bacia amazônica através de um grande número de embarcações de médio e pequeno porte.

3.5.2 Hidrovia e Soja

É alarmante como um projeto do porte da hidrovia Araguaia-Tocantins possa ser anunciado como “prioridade” sem uma ampla consulta prévia às populações interessadas e à sociedade em geral.

O rio Araguaia pode ser dividido em três trechos, cada um com condições geológicas e geomorfológicas diferentes. O alto rio Araguaia corre das nascentes na cota 750 metros até as duas cidades gêmeas de Aragarças (GO) e Barra do Garças (MT) na cota 280 metros. Neste trecho de 500 km de extensão, o rio Araguaia corre sobre rochas sedimentares paleozóicas apresentando muitas cachoeiras, com declividade média de cerca de 1 metro/km. Não há navegação neste trecho.

O trecho do médio rio Araguaia vai de Aragarças e Barra do Garças até Conceição de Araguaia (PA), na cota 150 metros. Neste trecho de mais de mil quilômetros de extensão, o rio Araguaia corre sobre sedimentos não consolidados quaternários com uma declividade baixa de cerca de 0,1 metro/km. O fenômeno geográfico mais conhecido deste trecho é a ilha do Bananal, a maior ilha fluvial do mundo. Este trecho é plenamente navegável por embarcações de baixo calado, devido à existência de muitos bancos de areia.

O trecho dos baixos rio Araguaia e Tocantins estende-se da cidade de Conceição de Araguaia (PA) até a cidade de Tucuruí (PA) a poucos metros acima do nível do mar. Neste trecho de 750 km de extensão, os rios Araguaia e Tocantins correm sobre rochas cristalinas pré-cambrianas, apresentam muitas corredeiras e, com exceção do reservatório da usina hidrelétrica de Tucuruí, não são navegáveis.

A idéia da hidrovia Araguaia/Tocantins era tornar este último trecho plenamente navegável para possibilitar a exportação de grãos do Centro-Oeste aos mercados mundiais a preços baixos, aproveitando a navegação fluvial. Este projeto teria custos enormes, de quase US\$ 10 bilhões, e não poderia ser justificado em relação a seus potenciais benefícios.

A principal preocupação em relação à construção desta obra diz respeito à sua justificativa, ou seja, aos impactos da transformação desta região de cerrado, de grande valor e fragilidade ecológicos, em um pólo de produção de soja. Isso está acontecendo, inclusive, graças a financiamentos do próprio Banco Mundial. Não foi explicado, ainda, como estes planos poderiam contribuir em frear o avanço da fronteira de colonização rumo à Amazônia.

A nova proposta é a construção de um corredor intermodal, fazendo conexão com a Estrada de Ferro de Carajás e o porto maranhense de Itaqui, através de um ramal ferroviário na altura de Xambioá. Os custos estimados são de US\$ 222,4 milhões. De qualquer forma, será necessária também a construção do

porto de transposição em Barra do Garças (MT), onde os grãos seriam retirados dos caminhões, estocados e transpostos em balsas para a viagem fluvial.

3.6 Enfrentando a Ilegalidade

3.6.1 Tráfico, Contrabando e Sistema Financeiro

Os problemas que derivam do tráfico de drogas, do contrabando e da lavagem de dinheiro têm sido pouco estudados, tanto no Brasil como no exterior, basicamente porque é difícil obter dados empíricos e por causa do reduzido grau de confiabilidade dos dados disponíveis. Outro obstáculo importante reside no caráter ambíguo e contraditório dessas atividades: embora sejam de caráter transnacional, dadas as operações em escala global, seus lucros dependem da existência de fronteiras nacionais e da legislação de cada estado nacional. Em outras palavras, as atividades ilegais e a lavagem de dinheiro se aproveitam dos diferenciais econômico-financeiros e político-jurídicos estabelecidos pelas fronteiras nacionais, como base produtiva, moeda, legislação e balanço de pagamentos. No entanto, as políticas e medidas destinadas ao controle das atividades ilegais são elaboradas pelos estados nacionais, sem que nenhum deles detenha, por si só, poder sobre as operações realizadas no espaço transnacional. Esse “espaço transnacional” ou “globalizado” não é uma metáfora e sim uma realidade, na medida em que constitui o espaço de trânsito de dinheiro e de mercadorias liberadas dos enquadramentos “regulatórios” de base territorial como aqueles do estado-nação.

Uma abordagem geopolítica e geo-econômica pode ajudar a elaborar um quadro contextual a partir do qual se torne possível avaliar as chances de sucesso das atuais propostas do governo brasileiro e das agências internacionais, com o objetivo de coibir a expansão dessas atividades. Para efeito dessa discussão, é necessário identificar os parâmetros que deveriam balizar as políticas e medidas para enfrentar atividades ilegais e lavagem de recursos financeiros. Em seguida, de modo mais específico, serão enfocadas as políticas e medidas propostas para o controle de atividades ilegais na região amazônica.

a) A simbiose entre tráfico de drogas e sistema bancário-financeiro

Existe uma simbiose entre as organizações que exploram o comércio ilícito de drogas e o sistema bancário e financeiro: embora sejam organizações diversas, convivem numa relação mutuamente benéfica.

O tráfico internacional de drogas exige uma logística bastante complexa. Pressupõe o uso de meios de transporte intermodais, a corrupção de diversos agentes nos lugares de trânsito, nos entrepostos, nas plataformas de exportação e na passagem de fronteiras nacionais. Em decorrência, uma parte considerável dos lucros deve ser reinvestida na “manutenção” das linhas de tráfico. Isto significa que o volume de dinheiro envolvido é grande e deve estar disponível em lugares geográficos dispersos, implicando, portanto, o uso do sistema bancário e financeiro, tanto nacional quanto internacional.

Uma outra parte dos lucros é destinada a investimentos, tanto produtivos como financeiros. O primeiro tipo de investimento interfere na disponibilidade de crédito e na formulação de políticas governamentais, principalmente em países com baixa capacidade de endividamento junto às instituições bancárias oficiais, categoria em que se encontra grande parte dos países periféricos e semi-periféricos. O segundo tipo de investimento engrossa os fluxos de capital especulativo (*hot money*), captado pelos bancos internacionais de investimento e mercados financeiros locais, além de favorecer o crescimento de reservas cambiais (apesar de aumentar, por outro lado, o endividamento interno dos governos).

Por sua vez, as instituições bancárias que recebem depósitos de dinheiro de origem ilícita são beneficiadas, porque podem aplicar maiores taxas bancárias. Esse fato tem permitido que, mesmo em países com legislação rigorosa a respeito, como por exemplo os Estados Unidos, as organizações criminosas driblem os instrumentos de controle de entrada de dinheiro no sistema bancário.

A lavagem de dinheiro pelos sistemas bancário-financeiros nacionais e internacionais não decorre somente do problema da droga, mas constitui um problema em si. A reciclagem de dinheiro “ilícito” não recobre apenas os lucros obtidos com o comércio ilícito de drogas: pode envolver a fuga de capitais, ou o dinheiro proveniente do contrabando de armas, veículos, madeira, grãos, ouro, pedras preciosas, produtos

eletrônicos, etc., assim como os lucros provenientes de serviços frequentemente controlados por máfias (prostituição, hotéis, cassinos, casas de câmbio, etc.).

É preciso notar que a maior parte das ações nacionais e internacionais de controle da lavagem de dinheiro, na última década, tem tido como alvo principal os “narcodólares”. Linhas muito finas estão sendo traçadas para diferenciar os diversos tipos de dinheiro “lavado”, no sentido de isolar aquele originário do narcotráfico. Os narcodólares, por exemplo, seriam considerados como “dinheiro sujo” (*dirty money*); o dinheiro que procura escapar do controle regulador e/ou fiscal dos estados nacionais (evasão fiscal) poderia ser categorizado como “fuga de capitais”, enquanto o movimento de curto prazo de capital especulativo seria o “dinheiro furtivo” (*hot money*).

Os pressupostos das políticas que tentam estabelecer essas diferenciações com o intuito de controlar a lavagem de dinheiro são, no mínimo, discutíveis.

Primeiro, é impossível manter o “certificado de origem” do dinheiro depois que ele entra no sistema bancário e financeiro. É sabido que existe, atualmente, um crescimento extraordinário do volume, dos fluxos e das “espécies” de capital especulativo que circulam nos mercados internacionais de dinheiro. Trata-se de *stateless money*, ou seja, moedas circulando fora do país de origem, 24 horas por dia, nos mercados financeiros mundiais, driblando regulamentos governamentais e engrossando as transações nas bolsas de valores e os depósitos dos bancos internacionais de investimento.

Segundo, é discutível o pressuposto de uma única e monolítica condição de legalidade das práticas bancárias e financeiras, independente dos contextos sociais, geográficos e políticos. Nada ilustra mais a fragilidade desse pressuposto do que a existência de “paraísos fiscais” - lugares geográficos, territorialidades específicas onde os regulamentos internos ao país são relaxados e modificados. Não só governos mas também o próprio sistema financeiro têm patrocinado a multiplicação desses refúgios. Mais recentemente, os grandes bancos comerciais, de modo a competir com os grandes bancos de investimento internacional e com instituições financeiras, estão criando setores internos do próprio banco que operam como se estivessem *offshore*, isto é, com uma regulamentação distinta daquela válida para operações no mercado doméstico.

b) A desregulamentação do sistema bancário e financeiro favorece a lavagem de dinheiro

O contexto descrito acima tem permitido o crescimento das operações de lavagem de dinheiro no Brasil, seja ele proveniente do tráfico de drogas, de outras atividades ilícitas ou do “caixa 2” de empresas. Dois momentos devem ser diferenciados.

No passado recente, o intenso processo inflacionário não só permitiu a multiplicação e o enriquecimento dos bancos, como incentivou a fuga de capitais e a evasão fiscal, inclusive das instituições bancárias, configurando grandes esquemas de lavagem. Durante as décadas de 70 e 80, vários bancos do Sudeste abriram agências em diversas cidades da Amazônia, acompanhando, até certo ponto, a difusão das agências de bancos oficiais, como o Basa, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, além dos diversos bancos estaduais.

Um segundo momento pode ser identificado a partir de 1991, principalmente depois de 1994, quando começou a estabilização e a valorização da moeda. A reversão do processo inflacionário e a estabilidade cambial têm sido acompanhadas por uma política de “abertura” bancária e financeira, no sentido de estabelecer novos mecanismos de regulamentação e desregulamentação de operações financeiras e bancárias, aproximando-as daquelas existentes nos grandes centros mundiais. Ao mesmo tempo, uma política de juros altos procura atrair capitais de curto prazo, em conseqüência incrementando as reservas internacionais em moeda estrangeira do país, o que funciona como uma espécie de garantia para políticas internas e externas de investimento.

O controle do processo inflacionário e a estabilização cambial, assim como a entrada de agências e bancos de investimento internacionais e um controle mais rígido das operações bancárias domésticas pelo Banco Central do Brasil atingiram fortemente o setor bancário, tanto público quanto privado. A revelação de que os bancos utilizam sofisticados mecanismos de lavagem não impede a ajuda do governo, principalmente quando se trata de bancos com grande número de depositantes, devido ao receio de desestabilizar o sistema bancário e financeiro nacional.

c) O domínio das “operações em rede”

O tráfico de drogas, o contrabando e a lavagem de dinheiro criam “sistemas” baseados em operações em rede. Exigem sofisticadas redes de apoio logístico, o que significa a mobilização de diversos tipos de redes - transporte, urbanas, políticas, comerciais - além de redes constituídas por indivíduos e empresas. Em tese, as redes articulam nódulos pertencentes a diferentes níveis de organização - local, regional, nacional, internacional - ultrapassando fronteiras nacionais e internacionais, sem obedecer ao princípio de contigüidade espacial que define, em geral, os territórios.

O processo de lavagem, por exemplo, pode ser definido como uma operação em rede, articulando indivíduos, empresas, agências bancárias e instituições financeiras, quase sempre localizados em diferentes lugares geográficos. Essas redes são hoje sustentadas, principalmente, pelos meios de telecomunicação. As inovações tecnológicas na área da informática e das telecomunicações permitem não só a transmissão eletrônica de dinheiro e uma maior rapidez das operações bancárias e financeiras, como uma maior facilidade de acesso a diferentes mercados geograficamente dispersos.

3.6.2 A Região Amazônica e os Narcocoreais

O mapeamento das redes de tráfico de droga e de lavagem de dinheiro na região amazônica implica tomar como unidade espacial de referência a bacia de drenagem do rio Amazonas. Em geral, os diversos estudos feitos no Brasil e em outros países amazônicos levam a uma visualização limitada e mesmo deformada da região, na medida em que tomam como limite a fronteira nacional. A mudança de enfoque permite mostrar que as áreas produtoras de coca-cocaína e de papoula-ópio-heroína estão, em sua maioria, localizadas nos altos vales dos rios amazônicos. Isso não só altera a perspectiva brasileira desses complexos como também explica as alternativas de transporte intermodal utilizadas pelo tráfico e pelo contrabando. É mais do que provável que a pressão norte-americana sobre os governos andinos tenha incentivado as organizações ligadas ao tráfico a redirecionarem as redes de trânsito no sentido da Amazônia brasileira e das Guianas. Em consequência dessa mesma pressão e das prisões dos grandes chefes do tráfico na Colômbia e no Peru, ocorreu um reordenamento dos negócios, com o aparecimento de grupos menores, mais “flexíveis”, que buscam novos parceiros e novas rotas.

Três aspectos da logística do tráfico de drogas na Amazônia brasileira podem ser destacados:

- As rotas utilizadas têm mão dupla, isto é, entra a droga em direção a costa atlântica e sai o contrabando de carros, ouro, madeira, produtos químicos, produtos eletrônicos, etc. em direção ao Pacífico.
- O uso alternado de diversas redes de circulação fluvial, aérea, marítima, férrea e de rodagem, geralmente de forma intermodal. Isso representa uma mudança em relação ao passado (1975-89), quando o transporte da cocaína e dos produtos químicos era feito preferencialmente por pequenos aviões que trafegam em baixa altitude, não podendo ser rastreados por radar. De fato, o sistema de rastreamento por radar e de controle do tráfico aéreo não está implantado na região amazônica, um dos motivos que deu origem ao projeto Sivam. O uso mais freqüente das rotas terrestres não só indica que as redes de tráfico incorporaram indivíduos e empresas localizadas no Brasil numa escala desconhecida anteriormente, como também pode estar relacionado à entrada de pasta de cocaína, mais pesada e de menor valor do que a cocaína refinada, apontando para uma provável difusão de laboratórios para a fabricação de HCl e *crack* em território brasileiro.
- Apesar da recusa de organismos financeiros internacionais (como o Banco Mundial) de financiarem a construção de estradas na região, o capital privado, tanto no Brasil como nos países andinos, provavelmente com a colaboração das organizações do tráfico e do contrabando, tem construído uma teia de caminhos terrestres. Esses caminhos, apesar de precários e perigosos, representam de fato a conexão entre o Pacífico e o Atlântico, algo que contraria a atual geopolítica norte-americana para a área.

Esse redirecionamento das rotas, que aproveita os “corredores” formados pelos grandes eixos de transporte (rios e estradas), aproveita também as zonas de livre comércio que estão sendo criadas em vários pontos da fronteira Oeste, assim como a rede urbana existente na região. Nas cidades há agências

de vários bancos sediados nas capitais dos estados amazônicos e em São Paulo, articulados por redes de telecomunicação via satélite, telefone e rádio. Pesquisa realizada sobre a lavagem de dinheiro na Amazônia revelou que há 1008 agências bancárias operando em 176 cidades (1995). Embora ocorra a esperada concentração de agências nas maiores cidades, as pequenas cidades, de menos de 50 mil habitantes, registram um número inusitado de bancos. Muitas dessas pequenas cidades, quase vilas, estão situadas na proximidade das fronteiras com Bolívia, Colômbia e Peru, e nas rotas já identificadas de tráfico internacional de cocaína.

Muitas agências bancárias movimentam um volume inusitado de cheques e de dinheiro, como mostra o movimento de compensação de cheques. É o caso de Xapurí, localizada no Sul do Acre. Com uma população de menos de seis mil habitantes, uma prefeitura falida e os negócios relacionados à extração de borracha em crise, Xapurí tem três agências bancárias que movimentaram em um mês (1995), 257.099 cheques, no valor total de US\$ 64.524.185,00, segundo o câmbio da época (dados do Banco Central).

Tanto o movimento de cheque como a transmissão eletrônica de dinheiro podem estar ligados à lavagem de dinheiro de traficantes, tendo em vista a fragilidade das economias locais. Grande parte desses núcleos urbanos não apresenta indícios concretos de crescimento de investimentos no local, sendo meros pontos de trânsito das redes de lavagem. Ademais, segundo outro levantamento na mesma pesquisa, foi constatado que cerca de 78% das transferências de dinheiro têm como destino São Paulo.

3.6.3 Instrumentos e Objetivos: do Sivam ao Meio Ambiente

Diante desse quadro, o governo brasileiro tem feito um esforço no sentido de alterar a legislação existente, criar novas leis e elaborar projetos para coibir a expansão do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro. Este esforço, que começou efetivamente a partir de 1995, ainda está no papel, já que muitas de suas implicações jurídicas e políticas estão sendo ainda discutidas para depois serem submetidas ao Congresso.

Apesar do caráter recente dessas primeiras tentativas de formular uma política específica para esses problemas, a região amazônica recebeu uma atenção especial desde 1990, com a criação do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), seguida pela criação do Sistema de Proteção da Amazônia (1993).

a) O Sivam

Sem dúvida é o maior e mais ambicioso projeto do governo federal destinado à região amazônica, tanto em termos de recursos e tecnologia como de escopo territorial. Dimensionado em US\$ 1,4 bilhões, tem como objetivo a elaboração e implantação de uma base logística, apoiada em novas tecnologias disponíveis no mercado internacional, para a detecção, aquisição e transmissão de informações na região amazônica. É uma iniciativa da Secretaria de Estudos Estratégicos (SAE) e dos ministérios da Aeronáutica e da Justiça e, formalmente, é uma proposta de defesa e proteção do território, algo próprio aos estados nacionais. Contudo, implicações de natureza geopolítica estiveram presentes desde sua concepção, com peso diretamente proporcional à escala do projeto.

As críticas internacionais ao processo de ocupação da região e a presença norte-americana nas áreas limítrofes à fronteira brasileira foram os motivos imediatos. Apesar de constar entre os objetivos gerais do Sivam, o controle das atividades ilegais não foi a motivação fundamental, exceto no sentido de afirmar a presença do Estado brasileiro frente à crescente pressão norte-americana na área. É fato que as políticas destinadas ao controle da economia da droga podem ser diretamente relacionadas ao papel ativo que ocupam no discurso e na prática da geopolítica norte-americana na América do Sul. Isso ficou evidente não só pela presença intermitente de forças militares de operação como também por interferências junto aos organismos internacionais de fomento, desestimulando, por exemplo, a melhoria da conexão entre o Atlântico e o Pacífico no norte da América do Sul.

Contudo, a licitação internacional aberta para o aparelhamento técnico do Sivam (banco de dados informatizado, telecomunicações, aviões-radar, etc.) teve como resultado a escolha de uma firma norte-americana, tradicional fornecedora do Pentágono, a Raytheon, cuja vitória sobre seu principal concorrente, o consórcio francês Thompson-Alcatel, foi obtida graças às condições de financiamento concedidas pelo Eximbank, agência do governo norte-americano.

A contradição que existe entre a posição do governo brasileiro, principalmente das Forças Armadas, de desestimular a presença militar dos EUA na Amazônia brasileira e a vitória da Raytheon demonstra a fragilidade das forças produtivas do país, principalmente do setor tecnológico, e a falta de reais alternativas estratégicas ao alinhamento com os EUA. Por outro lado, a *realpolitik* do governo brasileiro não diminui a importância da implantação do Sivam como uma forma de controle e de informação mais adequadas à escala e ao tipo de povoamento existente no território, na medida que adota uma forma de operação em rede, além de um melhor controle do espaço aéreo.

Nesse contexto, a questão mais importante passou para o segundo plano: reside na política que regerá o acesso às informações colhidas e processadas. Essa política não foi discutida nem pela comunidade científica nem por representantes da sociedade civil, mais preocupados com o acesso do governo norte-americano às informações. Tampouco está claro quais serão os critérios e como será feita a passagem das informações para os governos estaduais e as prefeituras. Tendo em vista a competição e a burocracia que caracterizam as relações interministeriais, a gestão do banco de dados do Sivam pode se tornar bastante problemática internamente, e não só externamente, como previsto.

Como o tempo de implantação está estimado entre cinco e oito anos, e tendo em vista a pressão das agências internacionais de repressão ao tráfico e à lavagem, o governo, por intermédio do ministério da Justiça, instituiu um convênio (julho 1996) entre a Polícia Federal, o Ibama e a Receita Federal para troca de informações sobre a repressão ao tráfico e ao contrabando, a sonegação de impostos e a preservação do ambiente na região amazônica. Apesar de este convênio representar um ensaio do que será o Sivam, sua eficácia está bastante comprometida diante da pobreza em recursos humanos e infra-estrutura de campo de cada um dos órgãos envolvidos. Além disso, a logística do tráfico de drogas e do contrabando está fundamentada no transporte intermodal, o que dificulta o rastreamento por eixo de circulação, como previsto no convênio, e na corrupção local, o que dificulta o controle a partir de Brasília. A estratégia espacial mais adequada seria concentrar os esforços nos possíveis pontos de transbordo como, por exemplo, a área portuária de Porto Velho e as zonas de livre comércio, como Tabatinga (AM) e Paracaima (RR).

b) O Programa de Ação Nacional Antidroga

O programa do governo federal, apresentado no primeiro semestre de 1996, é a primeira tentativa de estabelecer uma linha de base para a política antidroga no país. Quatro aspectos devem ser destacados, porque mostram uma mudança na concepção estratégica das medidas de controle ao tráfico e ao contrabando e também porque apontam para a influência crescente do *war on drugs* dos Estados Unidos:

- O reconhecimento do caráter transnacional das atividades ilegais: a noção de que o sucesso de qualquer política a ser implementada depende de acordos e troca de informações com os países limítrofes. Até agora, essa noção tem prevalecido somente com os países do Mercosul e mesmo assim, de maneira tímida, sendo que todos os países sócios fazem parte de rotas de tráfico, de contrabando e de lavagem. Ao Norte, a desconfiança dos outros países do Pacto Amazônico em relação ao Brasil, motivada por alguns aspectos concretos e outros fantasiosos, não tem incentivado acordos concretos de ação antidroga. O grande problema está nas diferenças de legislação entre os países. Como já foi dito, essas diferenças têm favorecido as atividades ilegais. Por isso, mesmo os Estados Unidos têm pressionado os países da região para que estes adotem uma legislação similar. Por outro lado, a tentativa do governo brasileiro de criar esquemas para contrabalançar a intervenção da *DEA (Drug Enforcement Agency, agência norte-americana de combate ao tráfico de drogas)*, não teve êxito. Isso talvez se deva à persistência de uma "tradição" nas relações entre os países da América do Sul, pela qual cada país desconfia mais do vizinho do que dos países mais distantes, ao mesmo tempo em que prefere manter uma relação bilateral com as grandes potências. A homogeneização das legislações não leva em conta importantes especificidades regionais, principalmente dos países produtores de coca.
- A maior ênfase no controle das entradas nas áreas de fronteira e não nos portos de saída. Inspirada, evidentemente, na experiência norte-americana, essa mudança não tem maior significado prático devido às restrições, já mencionadas, de falta de pessoal e infra-estrutura, aliadas à corrupção.
- Uma maior pressão sobre as Forças Armadas para que estas assumam um papel mais ativo na repressão ao tráfico de armas e de drogas. Apesar da insistência da Presidência da República em

caracterizar essa repressão como necessária à segurança nacional, as Forças Armadas têm relutado em ampliar seu papel, tendo em vista o caráter policial dessas ações e o medo de corrupção de seus quadros, como já acontece em outros países latino-americanos. Foi possível chegar a um acordo pelo qual as Forças Armadas darão apoio logístico às operações da Polícia Federal e da Receita Federal para a vigilância das rotas de tráfico e contrabando. Outro convênio, entre o Ministério da Justiça e as Forças Armadas, prevê a vigilância permanente dos pontos de abastecimento de aviões na região amazônica, já que pequenas aeronaves que transportam drogas ou contrabando não têm autonomia para atravessar a Amazônia sem pousar para abastecimento.

- A previsão de operações conjuntas entre a Polícia Federal e outros órgãos de governo, principalmente da Receita Federal e do ministério das Relações Exteriores. Está previsto no Orçamento da União que, até 1998, a Polícia Federal receberá US\$ 500 milhões para melhorar sua infra-estrutura e para a qualificação de pessoal.

No âmbito do programa antidroga, uma medida importante é a modificação do Código Brasileiro de Aeronáutica. Pelo novo código, será permitido à Aeronáutica caçar ou derrubar aeronaves consideradas suspeitas, o que até agora era proibido em tempos de paz. Outra medida prevista é o maior controle sobre o comércio de medicamentos utilizados no refino da cocaína (éter e acetona) e na produção de *crack*.

c) O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)

Com o objetivo de estabelecer uma política de controle da lavagem de dinheiro, o ministério da Justiça (1995) elaborou um anteprojeto de lei que inclui no Código Penal o crime de lavagem de dinheiro, estabelecendo penas que podem variar de dois a cinco anos de reclusão, atingindo não só os envolvidos diretamente no processo como também os proprietários e diretores de banco. O mesmo anteprojeto previa a flexibilização dos sigilos bancários e fiscal.

Devido à resistência do sistema bancário e financeiro em alterar a legislação que proíbe a quebra de sigilo, a proposta inicial de permitir que a Receita Federal e a Polícia Federal pudessem ter acesso às contas bancárias de suspeitos de lavagem sem necessidade de instaurar um processo penal foi modificada de modo a "flexibilizar" o sigilo bancário e fiscal.

Também na primeira versão do anteprojeto foi proposta a criação da Agência Federal de Controle de Atividades Financeiras Ilícitas, sob a direção do Ministério da Fazenda e a participação do Banco Central, da Receita, da Polícia Federal e da Comissão de Valores Mobiliários. A agência poderia requisitar dos bancos informações cadastrais e de movimentação de valores considerados suspeitos, além de receber relatos, até de fontes não identificadas, referentes a operações bancárias consideradas suspeitas. Estava previsto que juizes pudessem decretar liminarmente o confisco do dinheiro, que se tornaria definitivo caso fosse comprovada sua origem ilegal. Os recursos provenientes dessas apreensões seriam destinados ao Fundo de Combate das Drogas de Abuso e também na melhoria do atual sistema de armazenamento de dados da Polícia Federal.

A última versão do anteprojeto de lei mantém muitos pontos da versão original, porém no lugar de uma agência cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Neste momento, o anteprojeto está aberto a discussão em audiências públicas. A nova legislação pretende:

- Definir os crimes de lavagem de dinheiro, entre os quais, a importação e exportação com valores inexatos (subfaturamento e superfaturamento).
- Punir todos os membros dos conselhos fiscais de bancos que permitirem movimentação de recursos oriundos do tráfico.
- Decretar a perda da carta patente da instituição financeira responsável e o pagamento de multas por parte da diretoria.
- Obrigar o registro de todas as transações em moeda nacional ou estrangeira de títulos mobiliários e operações com ouro, sempre que ultrapassem o valor de US\$ 10 mil (sempre seguindo o modelo da legislação dos EUA).
- Manter o sigilo do correntista, a não ser que haja autorização do órgão judicial competente.

O COAF seria composto por representantes do Banco Central, Receita, Polícia Federal, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendência de Seguros Privados e ministério de Relações Exteriores. A comissão ficaria encarregada das investigações, porém as informações seriam repassadas ao Banco Central, que de fato centralizaria a ação contra lavagem de dinheiro no país. Também está prevista a criação de uma agência federal sobre lavagem de dinheiro.

Como se destacou no início deste texto, questões como a perda do “certificado de origem” depois que o dinheiro entra no sistema bancário e financeiro, a transmissão eletrônica de dinheiro, o problema dos paraísos fiscais, e mesmo a lei de remessa de lucros de empresas estrangeiras constituem obstáculos difíceis de serem vencidos no contexto atual de globalização do sistema bancário e financeiro.

Tendo em vista que as condições locais na região amazônica, refletindo as condições gerais do país, têm em comum um precário sistema de justiça, alto grau de impunidade e ausência do monopólio estatal no emprego da violência, no que se refere à prevenção de atividades ilegais o Programa Piloto deveria dar maior ênfase às políticas de apoio às instituições públicas de nível municipal, não só na formação de pessoal como na gestão dos recursos públicos.

4 GENTE DA AMAZÔNIA: ADAPTANDO-SE AOS NOVOS RUMOS

4.1 Além da Fronteira

A visão corrente continua sendo a de que a migração na Amazônia é intensa e crescente. No entanto, como se pode ver nas tabelas 1 e 2, o ritmo de crescimento populacional caiu quase um ponto percentual entre as décadas de 70 e 80, de 4,3% para 3,4% ao ano (nesta análise, considera-se como Amazônia o conjunto de sete estados da região Norte, incluindo Tocantins, bem como Mato Grosso e Maranhão). Embora o aumento demográfico absoluto tenha sido maior na década de 80 do que na década anterior - de 4 milhões para 5,2 milhões - houve uma queda na taxa média de crescimento anual da população total.

A diminuição no ritmo do crescimento populacional atingiu quase toda a Amazônia. Os únicos estados em que as taxas de crescimento aumentaram na década de 80 foram Roraima e Amapá, situados nos limites setentrionais do Brasil e cujas populações são ainda muito pequenas. Rondônia teve uma redução drástica em sua taxa de crescimento, de 16% para 7,9%, e todos os outros estados passaram por reduções significativas.

A análise do crescimento por microrregião mostra que as taxas mais elevadas, acima de 15% ao ano, ocorrem em apenas três pontos bem localizados: em Roraima, no Sudeste do Pará (São Félix do Xingu) e na região Noroeste de Mato Grosso. Por outro lado, microrregiões cobrindo a maior parte de Tocantins e Maranhão, bem como a foz do rio Amazonas, o Norte do Pará, o Leste do Amazonas e a parte central do Acre, apresentam taxas de crescimento inferiores a 2,5% ao ano, que foi a taxa média do crescimento natural ou vegetativo, indicando emigração líquida. Assim, em termos demográficos, a "fronteira" amazônica apresenta um quadro muito diferenciado internamente, com fluxos e refluxos.

Para saber até que ponto a redução no crescimento da população regional se deve a uma queda da migração interestadual ou interregional e não a uma queda da fecundidade, seria necessário calcular saldos migratórios, separando o componente migratório do componente natural. Cálculos mais exatos para a década de 80 só serão possíveis quando se tornarem disponíveis os dados de fecundidade e mortalidade do Censo de 1991. Como primeira aproximação, pode-se supor que as taxas de crescimento natural (diferença entre as taxas brutas de natalidade e mortalidade) de cada estado guardam a mesma relação com a taxa de crescimento do país que na década anterior, ou seja, que a queda no crescimento natural tenha se dado por igual em todo o território nacional, com redução de 23,8%. Embora as estimativas apresentadas na tabela 3 sejam apenas primeiras aproximações, servem ao presente propósito de se identificar de forma panorâmica as grandes tendências em termos de migração e crescimento natural.

O que já é possível constatar é que o componente migratório - 1,6 milhões - constitui apenas 30,7% do crescimento total intercensitário de 5,2 milhões. Assim, mais de dois terços do crescimento populacional na Amazônia na década passada devem-se às taxas de fecundidade elevadas que persistem na região. Estas taxas se aplicam a uma base populacional relativamente grande. Neste contexto, diminui o peso relativo da migração.

Nota-se que o saldo migratório de 1,6 milhões para a Amazônia Legal, que representa mais da metade do país, constitui pouco mais de 1% da população total do Brasil. A migração líquida para a fronteira nos anos 80, embora tenha crescido, não se compara em magnitude aos 16 milhões de migrantes em termos líquidos entre áreas rurais e urbanas do Brasil na década de 70.

Examinando os saldos por estado, é possível observar algumas tendências nítidas. Rondônia, Pará e Mato Grosso absorveram saldos de cerca de meio milhão de migrantes cada um, mostrando crescimento significativo dos saldos em relação a décadas anteriores. Os saldos também cresceram no Amazonas e no Acre, que tinham saldos negativos em décadas recentes. Amapá e Roraima tornaram-se novos pólos de atração. Maranhão, por outro lado, continuou expulsando centenas de milhares de migrantes, muitos dos quais se deslocaram para outros estados da Amazônia. Tocantins também apresentou saldo negativo, mas

a precariedade dos dados e o pequeno volume do saldo impedem qualquer conclusão, exceto a de que o novo estado não parece ter atraído fluxos migratórios fortes.

Há evidências fragmentadas de mudanças de rumo significativas no decorrer da última década, com declínio de migração em sua segunda metade. Em meados de 1986, havia 20 mil migrantes por mês passando pelo posto de triagem em Vilhena, na entrada de Rondônia. O número caiu rapidamente para apenas 3 a 5 mil por mês em 1988. O número de migrantes por ano decresceu de um pico de 165.899 em 1986 a apenas 51.950 em 1988. Observa-se, também, nível reduzido de ocupação de projetos de colonização abertos durante a década de 80. Embora as cidades, os povoados e os garimpos tenham crescido muito rapidamente, a maior parte do crescimento deve-se à migração dentro da região amazônica em vez de migração procedente de outras regiões.

Imagina-se com certa freqüência que a crise econômica dos anos 80 tenha intensificado a migração dos pobres e desempregados em direção à Amazônia. Entretanto, as impressões de migração crescente e de uma relação positiva entre migração para a fronteira e crise econômica (recessão, austeridade, desemprego, arrocho salarial, etc.) podem ser enganosas. A migração pode declinar em termos relativos ou absolutos devido a uma série de razões econômicas e sociais:

- Estagnação na fronteira: o assentamento das populações migrantes não surtiu os efeitos esperados. Ao contrário, houve uma desilusão generalizada, revertendo expectativas.
- Mudança econômica: o progresso técnico concentra as atividades agrícolas modernas em áreas já desenvolvidas, de modo que a produção aumenta através da intensificação e dos aumentos de produtividade, em vez da expansão "horizontal" que prevalecia no passado.
- Mudança social: novas gerações de brasileiros têm estilos de vida e aspirações que não são compatíveis com a vida e o trabalho na selva infestada com malária.

As razões da queda da migração são conjunturais e estruturais. A conjuntura de crise pode não estimular a migração para a fronteira por causa de vários fatores: o vigor do setor informal em áreas urbanas, a desaceleração da modernização da agricultura devido a restrições de crédito (o que se traduz em menor expulsão), a falta de recursos para migrar por longas distâncias e a falta de investimentos públicos e privados que pudessem atrair migrantes para áreas de fronteira. Se a crise for superada, contudo, as transformações estruturais em curso na sociedade e na economia no Brasil envolvendo urbanização e industrialização podem tornar improvável a migração de novos contingentes rumo a aventuras amazônicas.

Além disso, existem razões demográficas que apontam a diminuição da migração para a fronteira no futuro. Os migrantes em potencial para a fronteira fazem parte das gerações mais novas socializadas em áreas rurais. O estoque de migrantes em potencial constituído por homens rurais entre 20 e 39 anos parou de crescer nos anos 70, e em 1980 sua participação na população total do Brasil foi menos da metade do que era nos anos 40. Nos anos 80, diminuiu não só em termos relativos como também em termos absolutos.

Pode-se estimar que em 1996 a população da Amazônia esteja em torno de 19,6 milhões, na suposição de que o crescimento natural médio dos últimos cinco anos esteja por volta de 2% ao ano, o que implica um aumento de 2,1 milhões (12,6%), e que o saldo migratório do mesmo período seja de 0,5 milhão.

Mesmo que a migração para a região diminua, o tamanho da população amazônica continuará crescendo rapidamente por causa do crescimento natural. A queda da fecundidade atingiu todas as regiões do Brasil, mas os diferenciais permanecem, e a fecundidade da Amazônia (4,8 filhos por mulher) é muito maior do que no Sudeste e Sul (2,7 filhos por mulher). Assim, a análise demográfica multirregional, que leva em conta o conjunto de tendências demográficas para todas as regiões do Brasil, indica que a Amazônia Legal deverá atingir mais de 27 milhões de habitantes em 2.010, aumentando sua participação no total brasileiro de 11,6% em 1991 para 13,9% em 2.010.

Existem diversas explicações destes padrões demográficos na Amazônia. Em termos econômicos e sociais, verifica-se que, ao contrário do que se pensava nos anos 70, a região não constitui um "espaço privilegiado para o capital". Ao mesmo tempo, a migração para a Amazônia não chegou a oferecer uma

válvula de escape para as tensões sociais, a não ser no plano simbólico, nem constituiu “viveiros” de mão-de-obra para grandes projetos capitalistas. Antes disso, a Amazônia virou um espaço de refúgio para uma parte da população excedente que insistia no projeto de terra própria e trabalho por conta própria. A migração para a fronteira foi viabilizada pela modernização dos meios de transporte e dos mercados internos no Brasil, mas para a maioria dos migrantes o projeto de autonomia não foi realizado. Restou um espaço de reprodução ampliada de população excedente, que nem são trabalhadores excedentes. Sejam colonos, sem-terra, garimpeiros ou moradores urbanos, juntam-se aos seringueiros, castanheiros, ribeirinhos e populações indígenas que optaram por se fixar em um espaço social alternativo.

Uma das conseqüências relevantes dos novos padrões demográficos é que os moradores da floresta amazônica são cada vez mais nativos da região, ou ao menos migrantes antigos. Esta mudança apresenta alguma esperança de que eles possam perceber a floresta como parte de sua identidade em vez de um obstáculo a ser dominado ou removido.

Infelizmente, os dados disponíveis até o momento não permitem que se trace um quadro atualizado da composição da população em termos ocupacionais. Uma análise deste tipo só será possível quando da divulgação dos resultados completos do Censo Demográfico de 1991 ou das pesquisas do IBGE em curso em 1996, ou quando as PNADs incluírem a área rural da Amazônia, o que seria fundamental para dispor de uma base sólida para ajustes no Programa Piloto e nas políticas públicas para a Amazônia.

4.2 A Amazônia, Região Urbana

Apesar de ser considerada fronteira agrícola, atualmente a Amazônia concentra a maior parte de sua população em cidades. De acordo com o Censo Demográfico de 1991, 55,2% da população era urbana, o que se compara com 35,5% em 1970 e 44,6% em 1980. Neste ritmo galopante, o grau de urbanização (população urbana dividida por população rural) em 1996 deverá estar por volta de 60%.

Comparada com outras regiões, a Amazônia não atinge os níveis de urbanização do Sudeste (88%), Centro-Oeste (81,3%), Sul (74,1%) ou Nordeste (60,6%), mas a trajetória parece ser de convergência. Como se vê nas tabelas 4 (população urbana) e 5 (graus de urbanização), existe variação considerável dentro da Amazônia. O Maranhão, estado mais rural do Brasil, puxa a média para baixo. Os estados mais urbanizados são Amapá, Mato Grosso e Amazonas. A nível de microrregiões, como se podia esperar, as mais urbanizadas são as que incluem as capitais e as menos urbanizadas são as mais remotas.

Deve-se notar, também, que a população rural da Amazônia se concentra mais nas áreas mais urbanizadas. Esta associação deve-se a fatores tais como a necessidade de infra-estrutura urbana para a produção e para a reprodução, a migração temporária entre campo e cidade e o fato de que muitas cidades cresceram como resultado de colonização, seja acumulando candidatos a lotes, seja recebendo colonos que desistiram de seus lotes, como é freqüente em Rondônia.

Belém, com 1.244.689 habitantes em 1991, é oficialmente uma região metropolitana, e Manaus, São Luís e Cuiabá, que tinham respectivamente 1.011.501, 696.371 e 402.813 habitantes, sem contar cidades vizinhas, já possuem muitas das características de áreas metropolitanas. Contudo, as maiores capitais representam apenas cerca da metade da população urbana total da região. Também existe uma enorme população urbana não-metropolitana. A Região Norte é a única do Brasil em que a proporção da população urbana residindo em cidades maiores de 100 mil habitantes vem caindo desde 1960. Rondônia, Pará, Mato Grosso e Tocantins têm a maior parte de sua população urbana em cidades médias e pequenas do interior. Os núcleos urbanos pioneiros incluem cidades construídas por empresas ou órgãos oficiais assim como assentamentos espontâneos.

Por causa de seu elevado grau de urbanização, a Amazônia sente os mesmos problemas que afetam os três quartos da população brasileira que vivem em cidades. O ritmo de crescimento, a pobreza da população migrante e a falta de recursos dos governos municipais e estaduais, no contexto de crise econômica e fiscal, assim como as características ambientais tropicais tornam alguns problemas ambientais urbanos ainda mais graves do que nas regiões mais desenvolvidas.

Grande parte da população urbana na fronteira vive em condições precaríssimas. Muitas habitações são de construção própria com materiais facilmente disponíveis: madeira bruta, refugio de serrarias, barro

ou palha. O chão é de terra batida. Nos últimos 15 anos, o plástico preto, muitas vezes combinado com palha, tornou-se o “zinco” do pobre. Para água e dejetos, cavam-se poços e fossas ou se recorre a vizinhos e aos córregos e matos da natureza. Ou não há poços e fossas suficientes, ou corre-se risco de contaminação daqueles por estas, dadas a precipitação elevada e a terra porosa. A água suja e estagnada se acumula dentro da área urbana, poluindo os cursos d'água que servem para beber, lavar roupa, tomar banho. Assim, o padrão habitacional, no que se refere à casa em si e ao seu entorno, situa-se vários níveis abaixo daquele dos bairros periféricos das cidades do Sudeste.

A transferência de problemas ambientais do campo para as cidades no processo de urbanização pode aliviar algumas das pressões sobre o ecossistema da floresta, seja diretamente, absorvendo os migrantes que estariam desmatando, seja indiretamente, viabilizando formas de produção agrícola mais intensivas e menos predatórias. A urbanização dos problemas ambientais exige respostas semelhantes aos do resto do Brasil, com a devida atenção para as peculiaridades ambientais e sócio-econômicas regionais.

4.3 Saúde e Novas Demandas

A esperança de vida ao nascer é freqüentemente utilizada como indicador de condições de saúde e de vida da população. Na região Norte (exclusive Tocantins), este indicador evoluiu de 40,4 anos na década de 30 (menor que a média nacional de 42,7) para 52,6 anos na década de 60, com pouquíssima diferença entre áreas urbanas e rurais ou entre a região e a média nacional. Nos anos 70, o nível na região Norte estava em 64,2 anos, significativamente maior que a média nacional de 60,1. Os expressivos ganhos em anos de vida na região não acompanharam aqueles verificados nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, mas eram maiores do que no Nordeste, que permanecia com índice de 52,2. Para 1995, a esperança de vida da região Norte (inclusive Tocantins) foi estimada em 68,3 anos, levemente superior à média nacional de 67,1.

A taxa de mortalidade infantil (mortes de crianças de menos de um ano por mil nascidos vivos) é outro índice universalmente utilizado como indicador de saúde e de condições de vida. A mortalidade infantil na região Norte diminuiu de 168,4 nos anos 30, para 111,4 nos anos 60 e 72,3 na década de 70, com declínio mais acelerado do que no Brasil como um todo, cuja média continuava sendo afetada pelo Nordeste. As taxas em áreas urbanas e rurais eram aproximadamente iguais. Para 1995, o IBGE estimou a mortalidade infantil na região Norte em 42,4, um pouco inferior à média nacional de 44,4.

Infelizmente, não estão disponíveis os resultados completos do Censo Demográfico de 1991 que permitiriam estimativas de esperança de vida ou mortalidade infantil para a região ou por estado, residência urbana e rural e outros critérios, inclusive ecológicos. As PNADs anuais não incluem a área rural da Amazônia, como também não a incluiu a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN) de 1989.

O fato de a Amazônia apresentar esperanças de vida maiores e taxas de mortalidade infantil menores que a média nacional, apesar de sua pobreza em termos de PIB per capita, causa certa estranheza. A aparente anomalia talvez se explique pelo acesso mais direto da população regional a alimentos extraídos da natureza (frutas, castanhas, caça e pesca) ou produzidos na terra (roça, criação). A possibilidade de garantir a subsistência sem necessidade de comprar tudo no mercado implica menores custos monetários de reprodução e pode melhorar a situação nutricional. A dispersão populacional pode ser outro fator positivo para a saúde, na medida em que implica menores riscos de doenças transmissíveis.

Por outro lado, as condições amazônicas de temperatura, umidade e cobertura vegetal, em combinação com as distâncias e a precariedade da infra-estrutura de saúde, são favoráveis para a proliferação de doenças tropicais tais como malária, leishmaniose e arboviroses. Como resultado dos novos assentamentos agrícolas, do garimpo e das dificuldades operacionais enfrentadas pelo programa de controle, a malária aumentou cerca de 10 vezes desde 1970, para uma média anual de meio milhão de casos comprovados. A doença continua fora de controle, além de ter-se tornado resistente às drogas convencionais. A prevalência de hanseníase também é elevada na Amazônia.

Ao mesmo tempo que o ambiente rural implica riscos, as condições habitacionais e sanitárias precárias decorrentes da urbanização rápida também intensificam os riscos de saúde na região amazônica. São amplamente difundidas as doenças intestinais, respiratórias e virais. Felizmente, a cólera não se alastrou depois do surto no Peru. Por outro lado, aumentou a incidência de malária em áreas urbanas.

Embora sofra de doenças infecto-contagiosas ou parasitárias típicas de climas temperados e tropicais, a população amazônica não escapa das doenças crônico-degenerativas, tais como doenças circulatórias e neoplasmas. Como no resto do Brasil, os óbitos por causas violentas têm-se tornado mais freqüentes.

Os serviços de saúde na Amazônia têm alcance relativamente amplo, embora sofram os graves problemas de qualidade decorrentes da crise do setor no Brasil. No interior da Amazônia, como se pode ver na tabelas 6 e 7, o número de habitantes por médico supera em muito o índice recomendado pela Organização Mundial de Saúde, de um médico para mil habitantes. Nas capitais, por outro lado, a relação é sempre mais favorável. A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) tem aumentado a cobertura de populações carentes, que não precisam contribuir. Em anos recentes, a cobertura ampla de campanhas de vacinação contribuiu para a diminuição de doenças infantis.

A assistência à saúde tornou-se relevante para a migração e a urbanização. Embora gerações anteriores tenham se embrenhado na selva amazônica na busca de terra própria sem sentir necessidade de médicos e hospitais, hoje em dia a população nativa e migrante atribui importância crescente à atenção médica. A disponibilidade de serviços de saúde é especialmente valorizada para os filhos, como também para eles se valoriza a escola. Esta mudança de padrões ou valores pode significar a escolha de residência urbana ou ao menos proximidade de centros urbanos que tenham os serviços desejados. Assim, atualmente a saúde influi na distribuição populacional, e pode ser relevante para o zoneamento.

4.4 Uma Agenda Humana para o Programa Piloto

Há que se ressaltar que a relação entre população e meio ambiente é mediada pela forma de desenvolvimento e pelas políticas públicas. Contudo, percebe-se que a dinâmica demográfica no país e na região influi fortemente nos impactos ambientais. A degradação e a poluição são geradas tanto pela expansão da pobreza quanto pelo acúmulo da riqueza. Os estresses ambientais não podem ser reduzidos a problemas populacionais e não constituem, por si só, motivo para se colocar a redução do crescimento populacional como prioridade política. Por outro lado, uma vez que o crescimento populacional contribui para o agravamento dos impactos ambientais, um ritmo de crescimento menos acelerado no país e na região contribuiria para aliviar diversas pressões sobre o meio ambiente. De qualquer maneira, diante da experiência social e ambientalmente negativa de ocupação da Amazônia, não se deve advogar políticas que estimulem o crescimento da população ou a migração para a Amazônia, seja em nome de ocupar espaços vazios, seja por outras razões.

O conceito-chave para a reconciliação entre objetivos de desenvolvimento e de preservação ambiental parece ser a consolidação, no sentido de estabilização do assentamento rural ou urbano, ou combinações entre os dois, que não exijam a contínua degradação e desmatamento. Isto implica reconhecer as diferenças espaciais e os elos fortes entre os objetivos sociais e ambientais. A intensificação da agricultura pode gerar maior destruição em determinadas áreas, mas implicaria benefícios e alívio da pressão sobre as áreas remanescentes esparsamente povoadas ou habitadas por índios, seringueiros, caboclos e outras populações tradicionais.

Este quadro sugere que é necessário trabalhar não apenas com os povos da floresta, através de uma abordagem "reservista" que privilegia o extrativismo, mas também com os agricultores e pecuaristas que estão provocando os maiores danos ao meio ambiente. Quando o Programa Piloto foi concebido, uma integração destes atores teria sido temerária. Atualmente, entretanto, uma aproximação é mais do que possível. O desenho da parte final da presente fase ou da fase seguinte do Programa Piloto poderia incluir um componente destinado a agricultores, ao menos os pequenos produtores, que são chaves em termos demográficos, ambientais e políticos.

Deve-se lembrar também que a divisão entre extrativistas e agricultores é artificial e até mesmo inconveniente. Atualmente, praticamente todos os extrativistas são pequenos produtores agrícolas e quase todos os pequenos produtores agrícolas participam de alguma forma de extrativismo para sua própria subsistência ou para o mercado. Assim, o projeto de Reservas Extrativistas poderia buscar, além de soluções para os moradores das reservas, tecnologias e formas de organização que pudessem ser aproveitadas pela população rural em geral.

Mesmo que o Programa Piloto não destine recursos de imediato à pequena produção agrícola, poderia desempenhar função extremamente importante de influir nos programas governamentais que tem a ver com este setor, tais como a reforma agrária, a reforma agrária ecológica, o Programa de Apoio ao Extrativismo (Prodex), o Fundo Constitucional do Norte (FNO) e o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). Estes programas mobilizam volumes de recursos muitas vezes maiores que todo o Programa Piloto. É evidente que quem permaneceu muitos anos na floresta acumulou conhecimento que poderia ser melhor resgatado, sistematizado e disseminado. O Programa Piloto poderia investir na identificação de experiências bem-sucedidas e das inovações criativas, não apenas nas reservas extrativistas, como também entre agricultores.

Uma “pequena produção ecológica” poderia combinar a produção agrícola com a criação de animais e a coleta de produtos da floresta de forma a limitar o desmatamento, recuperar as terras degradadas e utilizar a floresta remanescente, em vez de continuar a realização constante de novas derrubadas (*veja 10*). Tal proposta exigiria a mudança nas ideologias existentes. A heterogeneidade estrutural da economia brasileira não seria mais algo a ser eliminado, mas uma realidade com a qual há que se conviver, eliminando-se apenas os aspectos inaceitáveis tais como morte por fome ou doenças facilmente evitáveis. Seria necessário levar em conta questões de direitos humanos. A natureza poderia fornecer parte da subsistência da população pobre que não pode ser absorvida pelo emprego e a redistribuição de renda, nem ter seu bem-estar garantido pelas políticas sociais. Aqueles que procuram obter ou manter sua autonomia e seus modos de vida em áreas periféricas tais como a floresta amazônica teriam essa possibilidade. Seria melhor para eles, para a floresta e para o resto do mundo.

Da mesma maneira, a nova realidade demográfica sugere a necessidade de levar melhor em conta a dinâmica urbana da região amazônica. Em primeiro lugar, os mercados e a infra-estrutura urbanos influem muito nas atividades produtivas rurais, seja porque esvaziam a zona rural distante, seja porque potencializam a ocupação das áreas adjacentes. Além disso, a população amazônica parece ser cada vez mais “anfíbia” no sentido de transitar constantemente entre o campo e a cidade. Em diversas áreas, como na periferia de Rio Branco, estão sendo assentadas populações em pequenas chácaras suburbanas, um padrão inovador que permite combinar atividades rurais com acesso direto a serviços e mercados urbanos já existentes. Por estas diversas razões, os investimentos urbanos, inclusive no setor de saúde, acabam influenciando muito em fenômenos tais como biodiversidade e liberação de carbono e merecem atenção do Programa Piloto.

Os novos padrões de migração, urbanização e saúde acima descritos têm uma série de implicações para o Zoneamento Ecológico-Econômico. A distribuição da população no espaço amazônico serve como um dos melhores indicadores práticos de sua aptidão para produção e de disponibilidade de infra-estrutura e de serviços de saúde e educação. Deve-se pensar também na questão dos direitos humanos da população pioneira. Um enfoque que dispense maior peso à população local provavelmente aumentaria a viabilidade política do desenvolvimento sustentável na região. Tabela 1: População total, por estado, Amazônia, 1960-91.

Estado	1960	1970	1980	1991
Rondônia	69.792	111.064	491.069	1.132.692
Acre	158.184	215.299	301.303	417.718
Amazonas	708.459	955.232	1.430.089	2.103.243
Roraima	28.304	40.885	79.159	217.583
Pará	1.529.293	2.167.018	3403.391	4.950.060
Amapá	67.750	114.359	175.257	289.397
Tocantins	343.038	521.655	739.049	919.863
Maranhão	2469.477	2.992.686	3.996.404	4.930.253
Mato Grosso	319.248	599.764	1.138.691	2.027.231

Total	5693.545	7.717.965	11.754.412	16.988.040
Incremento Intercensitário	-	2024.420	4.036.447	5.233.628

Fonte: Censos Demográficos. Mato Grosso (1960-1970) e Tocantins (1960-1980) foram reconstituídos a partir dos dados por microrregião.

Tabela 2: Taxas médias de crescimento anual da população total, por estado, Amazônia, 1960-70, 1970-80 e 1980-91

Estado	1960	1970	1980
Rondônia	4,8	16,0	7,9
Acre	3,1	3,4	3,0
Amazonas	3,0	4,1	3,6
Roraima	3,7	6,8	9,6
Pará	3,5	4,6	3,5
Amapá	5,4	4,4	4,7
Tocantins	4,3	3,5	2,0
Maranhão	1,9	2,9	1,9
Mato Grosso	6,5	6,6	5,4
Total	3,1	4,3	3,4

Fonte: Censos Demográficos.

Tabela 3: Saldos migratórios, por estado, Amazônia, 1960-70, 1970-80 e 1980-91

Estado	1960-70	1970-80	1980-91
Rondônia	9.607	334.946	478.620
Acre	-26.203	-9.244	7.584
Amazonas	-93.457	65.878	172.784
Roraima	-1.543	20.566	110.418
Pará	-9.243	381.563	447.477
Amapá	15.033	4.769	44.066
Tocantins	39.819	52.285	-11.515
Maranhão	-443.629	-152.632	-330.846
Mato Grosso	151.734	344.783	583.703
Total	-347.882	1.042.916	1.504.291

Fonte: Saldos migratórios 1960-70 e 1970-80 de Pinheiro (s.d.), exceto Mato Grosso em 1970-80, estimado por Silva (1989:104). Para Mato Grosso em 1960-70, aplicou-se a taxa de crescimento natural do conjunto

de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul estimada por Pinheiro (s.d.), isto é, 3,447% ao ano. Para Tocantins em 1970-80, aplicou-se a taxa de Goiás da mesma fonte, ou seja, 2,788% ao ano.

Tabela 4: População urbana, por estado, Amazônia, 1980 -1991

Estado	1970	1980	1991
Rondônia	59.564	228.539	659.327
Acre	59.307	132.169	258.520
Amazonas	405.831	856.617	1.502.754
Roraima	17.481	48.734	140.818
Pará	1.021.966	1.667.356	2.596.388
Amapá	62.451	103.735	234.131
Tocantins	136.786	297.404	530.636
Maranhão	752.027	1.257.109	1.972.421
Mato Grosso	232.072	654.952	1.485.110
Total	2747.485	5.246.615	9.380.105

Fonte: Censos Demográficos.

Tabela 5: Graus de urbanização (%), por estado, Amazônia, 1970-1991

Estado	1970	1980	1991
Rondônia	53,6	46,5	58,2
Acre	27,5	43,8	61,9
Amazonas	42,5	59,9	71,4
Roraima	42,8	61,8	64,7
Pará	46,7	48,9	52,5
Amapá	54,7	59,2	80,9
Tocantins	25,4	40,2	57,7
Maranhão	25,1	31,4	40,0
Mato Grosso	38,8	57,5	73,3
Total	35,5	44,6	55,2

Fonte: Censos Demográficos.

Tabela 6: Médicos, por capital e interior, Amazônia, 1994

Estado	Capital	Interior	Total
Rondônia	260	225	485
Acre	165	39	204

Amazonas	1.291	78	1.369
Roraima	75	5	80
Pará	2.810	510	3.320
Amapá	184	12	196
Tocantins	72	442	514
Maranhão	1.279	558	1.837
Mato Grosso	721	596	1.317
Total	6.857	2.465	9.322

Fonte: Conselho Federal de Medicina

Tabela 7: Habitantes por médico, por capital e interior, Amazônia, 1994

Estado	Capital	Interior	Total
Rondônia	1.355	4.280	2.712
Acre	1.375	6233	2.304
Amazonas	895	13.871	1.634
Roraima	2.512	24.474	3.885
Pará	480	8.893	1.772
Amapá	1.113	11.824	1.769
Tocantins	581	2.160	1.938
Maranhão	613	8.110	2.890
Mato Grosso	677	3.373	1.890
Total	697	5.914	2.077

Fonte: Conselho Federal de Medicina e projeções populacionais elaboradas pelo ISPN.

4.5 Respostas Concretas para as Novas Demandas Indígenas

Os dilemas que cercam a execução da política indigenista estão ligados à ausência de definição de políticas e à desinformação das autoridades sobre o assunto. Obviamente, o papel da Funai, que hoje detém uma espécie de monopólio legal da política indigenista, é relevante. Mas não há solução para as demandas indígenas frente ao Estado se a avaliação da política indigenista estiver centrada neste órgão.

O indigenismo oficial, tradicionalmente, foi estruturado para desempenhar funções genéricas de cooptação de comunidades indígenas e não tem capacidade para formulação de projetos que considerem as especificidades culturais de cada povo, as potencialidades diferenciadas dos recursos naturais dos biomas em que se situam as terras indígenas, as características de mercado das várias regiões do país e a necessária continuidade no tempo, indispensável para viabilizar minimamente os projetos de futuro destes povos. Move-se pelo paradigma da tutela, da substituição dos índios como sujeitos políticos plenos.

Com a crise do Estado e a multiplicação e diversificação das relações de contato dos vários povos com a sociedade hegemônica, a tutela foi se tornando letra morta. As sociedades indígenas, até por razões de sobrevivência, vêm definindo estratégias próprias, cada vez mais complexas, para se relacionar com os âmbitos regionais, com o plano institucional, e até a nível internacional. Em decorrência disto, é um fato que os índios têm seus projetos, que podem ser melhores ou piores, viáveis ou inviáveis, legais ou ilegais, sustentáveis ou predatórios.

Não há nenhum trabalho sistemático do governo, de ONGs ou de organizações indígenas para identificar estes projetos. Há uma dificuldade objetiva das comunidades indígenas em formular os projetos em linguagem escrita, com justificativas politicamente aceitáveis, em formato compatível com as exigências variadas das agências de financiamento, com fundamentação técnica adequada, com orçamentos detalhados, etc. Há dificuldade em identificar parcerias consistentes, em qualificar pessoas indígenas ou em manter nas áreas pessoal qualificado não indígena.

Portanto, o papel do Estado em relação aos povos indígenas pode começar a ser repensado a partir de forma mais humilde e objetiva que a postura tutelar, buscando identificar, qualificar, formular, fomentar, acompanhar e avaliar os projetos emergentes das próprias sociedades indígenas. O Estado não tem condições de se arvorar como executor de projetos indígenas, embora possa e muitas vezes deva deles participar. A sustentabilidade destes projetos decorrerá da capacidade de gestão de cada comunidade e das parcerias que forem capazes de articular.

Para tanto, o Estado necessita de um instrumento apropriado, que tenha a maior autonomia possível em relação ao burocratismo dos procedimentos administrativos oficiais e à descontinuidade política típica das instituições públicas. O formato jurídico mais adequado seria o de uma fundação de direito privado, dirigida por um conselho com composição híbrida governamental e não-governamental, à qual fossem atribuídas por lei funções específicas de Estado, detalhadas por um contrato de gestão que defina metas e alocação de recursos orçamentários, sem prejuízo de outras fontes privadas, geração de receitas próprias ou acesso a recursos da cooperação internacional.

O vínculo formal desta instituição com a estrutura do governo federal seria menos relevante do que o das instituições públicas existentes, mas deveria ser definido levando-se em conta a aptidão dos ministérios cogitados em implementar políticas com cultura de projetos, e que estejam voltadas para operar realidades concretas e não apenas processos institucionais. Teriam vantagens em associar à política indigenista uma política de gestão dos recursos naturais existentes nas terras indígenas; isto ofereceria às comunidades indígenas maiores oportunidades para articular parcerias e acessar fontes adicionais de financiamento.

Através de um instrumento deste tipo, o Estado poderia projetar iniciativas de mais longo prazo, evitando o emergencialismo que hoje consome a Funai. Os índios disporiam de um fundo, gerido democraticamente, e de um corpo técnico que mapearia e assessoraria a formulação de projetos. Caberia definir prioridades e estratégias que contemplassem as principais etnias, especialmente aquelas menos influenciadas pela tradição tutelar, e as regiões mais afastadas e desassistidas pela Funai e demais agências estatais.

Os projetos preferenciais a serem apoiados seriam os demandados pelas próprias comunidades, desde que sejam viáveis do ponto de vista técnico e jurídico, com participação ou não de parcerias institucionais públicas ou privadas. Valeria a pena estimular contrapartidas das comunidades interessadas como critério adicional para a seleção dos projetos e, ainda, definir planos de metas periodicamente avaliáveis, que considerassem a médio prazo as necessidades de escala requeridas para adaptar as políticas públicas.

Esta hipótese não deveria estar subordinada a definições acerca do futuro da Funai e nem pressupor alterações imediatas nos papéis atualmente definidos para outras agências públicas com responsabilidades em relação aos índios. Esta hipotética instituição de fomento a projetos indígenas não pretenderia qualquer forma de monopólio nas relações entre o Estado e estes povos. Evidentemente, quando a sua atuação atingisse a escala de política pública, provocaria impactos sobre as atividades de outras instituições que mereceriam ser então avaliados, numa perspectiva de articulação de esforços. Porém, em qualquer hipótese, esta atuação não eximiria outras instituições públicas de desempenharem papéis definidos em relação às sociedades indígenas.

Como não se trataria de uma instituição executora de projetos ou ações de área, demandaria uma estrutura 20 vezes menor do que a da atual Funai, com a maior parte dos seus quadros contratados em regimes mais flexíveis, em caráter temporário ou através da CLT. A instituição poderia valer-se da requisição de alguns funcionários da Funai ou de outros órgãos que estivessem interessados num trabalho mais estratégico, para que a nova instituição disponha de relações já acumuladas com âmbitos administrativos importantes em sua estratégia de implantação (por exemplo, nas áreas de saúde, educação, etc.).

A viabilidade desta hipótese dependeria do interesse e da mobilização de lideranças, organizações indígenas e organizações da sociedade civil, sem o que não haveria massa crítica para sustentar uma fundação de caráter privado. Dependeria, ainda, da decisão e da vontade política do governo federal em solucionar as debilidades atuais da política indigenista no contexto da anunciada reforma do Estado, seja a partir de modelos já existentes de gestão partilhada ou de novos modelos que venham a ser definidos pela própria reforma.

5 SUSTENTABILIDADE E ECONOMIA: NOVOS DESAFIOS DO ESTADO NA REGIÃO

5.1 Direcionando os Investimentos Produtivos

O papel do Estado brasileiro no direcionamento de investimentos produtivos mudou de maneira fundamental. Durante o período da substituição de importações, que norteou a intervenção governamental nas economias da América Latina durante os últimos 40 anos, o Estado desempenhou papel crucial no planejamento econômico e no financiamento da infra-estrutura em apoio ao investimento privado, oferecendo incentivos e crédito, além de investir diretamente em empreendimentos estratégicos para o crescimento e desenvolvimento (aço, extração mineral, petróleo, fertilizantes, etc.). Este ciclo já se esgotou. Hoje, o papel do Estado no direcionamento da atividade econômica é bem mais modesto.

No entanto, existem áreas em que o governo brasileiro deve manter-se ativo. Geograficamente, o Norte e Nordeste seguem sendo regiões críticas devido à junção de pobreza, conflitos sócio-ambientais e fraqueza institucional. Em termos setoriais, a agricultura continua sendo uma área crucial para políticas públicas, por causa de sua vulnerabilidade em relação às condições naturais e à complexidade dos mercados. A rigidez na estrutura fundiária tem efeitos nocivos e impede a construção de uma base sólida de produção familiar com unidades mais flexíveis e dinâmicas. A política agrícola, particularmente no que diz respeito à segurança alimentar e à reforma agrária, é essencial para fortalecer a economia rural, empregar os segmentos de baixa renda, melhorar o padrão alimentar e fixar a população à terra, reduzindo pressões sobre os serviços urbanos. O direcionamento de crédito e investimentos governamentais para fortalecer a pequena produção familiar e resolver conflitos fundiários deve ser prioridade da política agrícola.

5.2 Incentivos para a Sustentabilidade

Apesar da importância primordial de apoiar a produção familiar, as políticas adotadas no passado para o desenvolvimento regional na Amazônia têm favorecido projetos urbanos ou atividades que transformam o uso de grandes extensões de terra. Os incentivos fiscais criados através do mecanismo Finor, sob a gestão da Sudam, por exemplo, beneficiaram investimentos industriais tradicionais (produtos de madeira, cerâmica, agroindústria, construção), as fábricas das montadoras eletrônicas na Zona Franca de Manaus, a pecuária bovina, a extração de madeira ou a pesca industrial. Este tipo de investimento é promovido por:

- Isenção parcial dos impostos sobre lucro para empresas sediadas fora da região que investem estes recursos em capital fixo na Amazônia Legal, com uma contrapartida pelo menos equivalente em recursos próprios.
- Redução ou isenção de impostos a serem pagos por empreendimentos prioritários sediados na região.
- Permissão para retenção de uma proporção do imposto de renda devido para aplicação na modernização de indústrias dentro da própria região.

Em 1985, uma pesquisa do Ipea (Instituto de Pesquisas Sócio-Econômicas) sobre os recursos alocados através destes mecanismos para a pecuária de corte na região amazônica, revelou que muitos dos projetos funcionavam de forma ineficiente ou haviam sido apenas parcialmente implantados. Só em 1991, o Decreto nº 153 suspendeu a concessão de incentivos fiscais para novos empreendimentos pecuaristas que pretendiam desmatar florestas primárias ou ecossistemas naturais. Como detalhado no capítulo sobre desmatamento e política florestal, a suspensão de novos incentivos não implica uma redução do desmatamento. No entanto o reconhecimento dos impactos nocivos da política vigente até então, ainda que tardio, representou um avanço.

Pela Constituição, tanto o Finam quanto os incentivos concedidos pela Suframa às indústrias que se instalam na Zona Franca de Manaus serão mantidos até o próximo século. Há propostas para instalar Zonas de Processamento para Exportação (ZPEs) em várias partes da região. As ZPEs prevêm o mesmo

conjunto de incentivos e isenções para atrair indústrias. As indústrias que surgiram em Manaus têm pouco ou nenhum vínculo econômico com o restante da economia regional. Embora ofereçam emprego para muitos trabalhadores com baixo grau de capacitação, a isenção de impostos e a falta de interação econômica com outros empreendimentos locais tornam-se mais um problema do que uma solução para a falta de base industrial na região. Além disso, as numerosas famílias atraídas por estes empreendimentos, que acabam não encontrando emprego ou abrigo adequado, se transformam em sobrecarga permanente para a gestão municipal. As ZPEs em outras partes da região provavelmente vão reproduzir muitos dos problemas urbanos experimentados em Manaus.

Para atuar em conformidade com os objetivos do Programa Piloto, deve-se considerar a possibilidade de redirecionar os incentivos da Finam e Suframa, além das ZPEs, para investimentos em empreendimentos sustentáveis. Para tanto, seria necessário modificar os critérios de seleção dos projetos contemplados com incentivos e isenções sob o ponto de vista da sustentabilidade no contexto regional. Os projetos deveriam assegurar:

- A recuperação e gestão adequada de recursos naturais renováveis.
- O máximo de emprego e capacitação da força de trabalho regional (uma virtude que a pecuária extensiva negligencia).
- A criação de vínculos com empreendimentos de pequena e média escala localizados na região, tanto para o abastecimento de matérias-primas, quanto para o beneficiamento de bens com alto valor adicionado destinados aos mercados globais, nacionais e locais.

Estes projetos só devem ser aprovados se estiverem baseados no zoneamento ecológico-econômico que está sendo desenvolvido como componente do Programa Piloto. Além disto, devem ser antecidos pela consulta direta e contínua com comunidades locais.

5.3 Eliminar as Distorções na Tributação

Os governos federal e estaduais lançam mão de uma gama de impostos e taxas como meio de garantir um fluxo de recursos para cobrir os custos administrativos e a folha salarial, assim como para direcionar o comportamento de produtores e consumidores. Os impostos que incidem sobre atividades produtivas incluem tarifas de importação, imposto sobre produtos industrializados (IPI) e imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Os primeiros dois impostos são arrecadados a nível federal, enquanto as alíquotas do ICMS são sujeitas a definição estadual (resultando numa variação entre estados como mecanismo de atração de capitais). Além destes mecanismos, o imposto de renda federal incide sobre os lucros da atividade econômica, embora tais impostos sejam frequentemente isentos (*ver acima*), ou evitados através de práticas contábeis como a depreciação acelerada. Finalmente, há uma série de taxas e *royalties* que incidem sobre extração de recursos minerais e sobre o uso da terra rural (ITR), também administradas pelo governo federal (*ver 8.1.3 e 9.1*).

Tanto a arrecadação efetiva de impostos e taxas, quanto a aplicação dos recursos para regular os setores pelas quais foram implantadas representam questões controvertidas. No caso do ITR, por exemplo, uma análise recente sugere que uma proporção significativa do imposto devido é simplesmente sonogada, principalmente por proprietários de maior porte. Em 1994, por exemplo, a arrecadação do ITR só chegou a R\$ 104 milhões, crescendo modestamente para R\$ 500 milhões em 1995, quando o total que deveria ter sido arrecadado era de R\$ 3 bilhões. As razões para isto são a falta de monitoramento cadastral pelo Incra e a anistia concedida pelo Executivo como meio para compensar grupos de pressão ruralista. Uma política que está sendo proposta pela presidência do Incra é de passar a arrecadação de ITR aos estados em troca de um papel de maior peso na administração estadual do conflito fundiário. A arrecadação deste imposto seria utilizada para compor um fundo que poderia ser usado para financiar os custos de assentamentos rurais.

Outra questão na administração do ITR é a sua progressividade com respeito ao uso produtivo do solo. Pela legislação vigente, terras improdutivas eram taxadas numa alíquota superior àquela aplicada às terras usadas para fins produtivas. A definição de "produtivo" tem sido discutida tanto em termos de determinação de áreas para desapropriação como em termos de política ambiental. Pelo critério atual, usos do solo que resultam em desmatamento são sujeitos a alíquotas menores do que os que mantêm a cobertura florestal. Se os fazendeiros

que sonégam seus impostos fossem forçados a pagar, teriam um incentivo forte para desmatar áreas significativas para reduzir o imposto devido. É, pois, imperativo desenvolver um critério para um "ITR verde" que inclua na categoria "produtiva" as terras mantidas com sua cobertura florestal intacta como estratégia consciente para manter a produtividade geral da terra, assegurando a proteção do balanço hídrico, a fertilidade do solo e a biodiversidade. Como proposta de mudança na atual política fundiária, deve-se reforçar a arrecadação do ITR e outras taxas dos inadimplentes, colocar estas terras em leilão ou redistribuí-las caso não haja o pagamento do imposto devido e redefinir o conceito de uso produtivo para assegurar a conservação e o manejo adequado dos recursos naturais.

Ao nível municipal, a única fonte de arrecadação direta é o imposto territorial urbano (IPTU), uma base insignificante particularmente nas áreas rurais. Por este motivo, os municípios da região amazônica se caracterizam como os mais dependentes do repasse de recursos federais dentro do sistema federal brasileiro. A tabela a seguir mostra a participação proporcional dos recursos federais dentro do total da arrecadação estadual e municipal em vários estados. A tabela revela que na região amazônica, mesmo excluindo do cálculo os estados de Amazonas e Mato Grosso, foram arrecadados em 1995 R\$ 5,1 milhões, quase 27% do total arrecadado por todos os estados e municípios no Brasil, mesmo considerando que se trata de uma região cuja população é menos que 13% daquela do Brasil como um todo. Deste valor, 76% foram derivados de repasses federais (impostos federais derivados de outros estados e fontes) e 24% foi gerado da arrecadação do ICMS local.

Os governos estaduais e municipais da região amazônica dependem, portanto, do governo federal para o financiamento das suas operações básicas, situação deplorável para qualquer tentativa de alcançar uma autonomia relativa na administração pública regional. Serão necessárias medidas para reduzir o custeio, ou deverão ser identificadas outras fontes mais sustentáveis de arrecadação local.

Participação de Repasses Federais na Arrecadação Geral*

Estado	Participação Federal (%)	Arrecadação Geral (R\$ milhões)
Acre	88.9%	378
Amapá	87.4%	372
Maranhão	73.0%	1,361
Rondônia	58.8%	534
Pará	56.5%	1,589
Roraima	85.8%	274
Tocantins	81.1%	620
Média / Total Amazônia**	75.9%	5,128
Média / Total Brasil	55.0%	9,345

FONTE: BACEN, 23/6/96

* Arrecadação geral = Fundo de Participação dos Municípios (FPM) + ICMS
 Participação (%) = FPM / (FPM + ICMS)

**Dados para Amazonas e Mato Grosso não providenciados.

5.4 Viabilizar o Acesso aos Mercados Internacionais

Desde o período do regime militar, o Brasil segue um modelo de desenvolvimento baseado mais na promoção de exportações do que na demanda interna. As exportações do Brasil aumentaram 265% em termos reais de 1970 a 1990, crescimento mais rápido do que a média para a América Latina como um todo (183%). Durante o mesmo período, o valor das exportações - alcançando US\$ 35,2 bilhões em 1990 - quase dobrou como componente do PIB, de 6,5% para 11,6%.

Depender mais de exportações para compor a renda nacional é considerado sinal de exploração mais intensa de recursos naturais. As taxas de desmatamento entre os países em desenvolvimento são

associadas fortemente com a dependência de exportações e com o nível de dívida externa. Estes países expandiram sua produção de produtos primários para poder pagar a dívida. Com a queda nos preços destes produtos nos mercados internacionais durante os últimos anos, foi necessário aumentar o volume de produção para poder manter um fluxo de renda estável, o que constitui um fator de pressão sobre os recursos naturais. A concorrência dos países tropicais, que geralmente produzem produtos semelhantes para exportação para os mesmos mercados do Norte, gera estoques excessivos, queda nos preços e perda de renda, o que termina enfraquecendo os produtores. O efeito deste círculo vicioso é perpetuar a degradação de recursos naturais e a pobreza rural.

Desde o final dos anos 80, a promoção de exportações tem sido conjugada com o relaxamento na proteção do mercado doméstico. Através desta tática, o governo espera conter a inflação e estimular as empresas a refinar sua capacidade técnica para poder competir melhor no mercado global. Uma redução nas alíquotas de importação foi obrigada como parte das medidas de liberalização do comércio acertadas pelas partes da Rodada Uruguaí do Acordo Geral de Tarifas e Comércio Internacional (GATT), com o objetivo de promover uma ampliação no comércio global.

Uma das políticas controvertidas do atual governo é justamente o progresso na liberalização do mercado. A inconsistência nas reduções tarifárias e na retirada de mecanismos de proteção doméstica associados (subsídios e incentivos aos bens exportados) estimulou uma crítica generalizada do setor privado, assim como a ameaça de medidas de retaliação por parte de outras nações cujos exportadores desejam um acesso mais fácil ao mercado interno crescente do Brasil. Retaliações destes países poderiam causar um desequilíbrio ainda pior no balanço de pagamentos, que após muitos anos de excedentes positivos ameaça entrar no vermelho.

Por outro lado, os exportadores brasileiros criticam a adoção de barreiras não-tarifárias pelos países do Norte, por exemplo as que buscam utilizar critérios ambientais, percebidas como protecionistas. Estas medidas podem em certos casos ser contraproducentes, uma vez que as limitações no volume de exportações restringem a capacidade de investir. Preocupações ambientais também orientaram as ameaças de "boicote" dos europeus contra o ferro-gusa de Carajás e contra a celulose derivada de plantações florestais.

No debate sobre o Gatt, o Brasil e outros países em desenvolvimento foram acusados de prática de *dumping* ecológico ou social. A concorrência no comércio global de matérias-primas deriva em grande parte dos custos baixos da mão-de-obra, recursos naturais imensos e falta de internalização dos custos ambientais. O chamado "custo Brasil" - formado, entre outros, pela taxa de aproximadamente 50% sobre os salários no setor formal e operações portuárias ineficientes e caras - é evitado pelas empresas que encontraram formas de evitar o pagamento dos benefícios salariais a seus trabalhadores e que exportam pelos portos dos países vizinhos, após atravessar as fronteiras clandestinamente. Um exemplo é o aumento de exportações de soja do Paraguai, país que produz muito pouco deste grão, que vem na realidade do Cerrado brasileiro. Como resultado destas táticas, os governos coletam menos impostos e a provisão de serviços sociais é diminuída, enquanto os exportadores aumentam seus lucros.

Para que o Brasil possa competir de forma eficaz nos mercados internacionais mesmo considerando os custos ambientais é preciso harmonizar os custos de mão-de-obra, transporte e restrições ambientais entre os países que concorrem nos mesmos mercados. Na Agenda 21, a liberalização do comércio internacional é promovida se ocorre de uma forma consistente com o desenvolvimento sustentável. Como resultado, o papel intrínseco de questões ambientais no meio do comércio internacional foi também reconhecido no acordo que levou à criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), e há um Comitê da OMC sobre Comércio e Meio Ambiente, cujo presidente atual é o embaixador argentino. O objetivo do comitê é monitorar tentativas de impor restrições no comércio por razões ambientais, assim como medidas ambientais que poderiam servir como impedimentos à concorrência nacional.

As ONGs ambientalistas têm se manifestado em favor de uma agenda muito mais abrangente, incluindo questões como:

- os vínculos gerais entre o ajuste estrutural macroeconômico, comércio, dívida externa e meio ambiente;
- conflitos eventuais entre a segurança alimentar e o estímulo à exportação agrícola causado pela liberalização do comércio; e

- o impacto geral dos processos atuais de abertura de mercado e remoção de proteção doméstica sobre produtores marginais e ecossistemas frágeis.

Na Amazônia brasileira (*ver capítulo 11*), a abertura comercial pode, no caso de alguns produtos extrativistas tais como borracha natural e óleo de babaçu, por exemplo, penalizar os produtores que já tiveram sua participação no mercado doméstico enfraquecida, como resultado de substitutos mais baratos do exterior (borracha e óleo palmiste da Malásia, respectivamente). O governo deve avaliar cuidadosamente as reduções de alíquotas sobre produtos que, cultivados intensivamente em outros países, concorrem com bens nacionais produzidos em sistemas agroflorestais e de manejo florestal sustentável de baixa intensidade, impondo medidas para proteger produtores domésticos de uma concorrência desleal. Estas medidas podem ser amplamente justificadas no contexto do Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC.

Ao mesmo tempo, a política de comércio deve desempenhar um papel mais forte ao garantir que as exportações brasileiras possam concorrer tanto em qualidade ambiental quanto em termos de custos de produção. O progresso na certificação ambiental das indústrias deve ser estendido aos produtos primários derivados das regiões da Mata Atlântica e Amazônia (*ver capítulo 8 sobre certificação de madeira*). A identificação e desenvolvimento destes caminhos alternativos é outra forma para conseguir apoio local.

A certificação pela série ISO14.000 (que diz respeito apenas aos objetivos fixados pela própria empresa) e outras normas de gestão ambiental associadas têm sido procuradas no Brasil principalmente para servir aos setores de produtos industrializados. A informação sobre o mercado e a assistência técnica nas áreas de normatização para certificação verde, embalagem e procedimentos para controle de qualidade devem se tornar disponíveis para grupos de produtores rurais através de serviços como o Senai e Ematers estaduais. Parcerias entre agências governamentais e ONGs prestadoras de serviços, tais como a Recopa, seriam aconselháveis para progredir nesta direção.

6 ENERGIA PARA A POPULAÇÃO AMAZÔNICA

6.1 A Energia na Amazônia

O principal desafio para a harmonização da política energética nacional com os objetivos do Programa Piloto reside no equacionamento do conflito inerente entre seus próprios objetivos. Até hoje a política energética brasileira privilegiou o atendimento da demanda de energia dos grandes consumidores industriais e das metrópoles localizadas na região Sudeste. Nessa concepção, a Amazônia é vista essencialmente como depositária de um enorme potencial de recursos energéticos, em particular a hidroeletricidade, o gás natural (e futuramente o petróleo), a lenha e carvão vegetal, a serem valorizados através de seu transporte até os grandes centros de consumo.

Mesmo quando estes consumidores se situam na região amazônica, como nos casos da indústria eletrointensiva de produção de alumínio e do pólo siderúrgico de Carajás, os benefícios para a população local e regional são muito limitados. Por outro lado, seus custos sociais e impactos ambientais, em particular sobre as florestas tropicais, se fazem sentir sobretudo nos níveis local e regional. A reação a esta estratégia foi um dos fatores mobilizadores do movimento ambientalista na virada dos anos 80/90. Assim, pode-se dizer que até hoje a política energética da região amazônica não tem sido “para” a região, no sentido de atender aos interesses de sua população.

6.1.1 Energia Elétrica

O caso do setor de energia elétrica ilustra bem esse quadro. As primeiras centrais hidrelétricas de grande porte construídas na região (Balbina, Samuel e Tucuruí) tiveram forte impacto sobre o meio ambiente local e regional. Por outro lado, a maior parte dos 4.000 MW gerados em Tucuruí se destina ao suprimento da indústria produtora de alumínio para exportação, sendo vendida a uma tarifa altamente subsidiada. E Balbina fornece apenas 250 MW para Manaus, o que hoje já se tornou insuficiente diante do crescimento da demanda.

Em 1986, preparou-se o Plano 2010, o primeiro plano de longo prazo do setor elétrico que explicitava uma estratégia para o desenvolvimento deste recurso. Previa-se que, a partir do final de 90, entrariam em operação diversas grandes (por vezes demasiadamente grandes) hidrelétricas em diversos rios da região Amazônica - com destaque para as bacias do Xingu e do Tapajós. O ritmo seria intenso, equivalente a uma Itaipu a cada três anos e meio durante mais ou menos 15 anos. Envolveria a abertura de diversas frentes de obras ao mesmo tempo. O mercado predominante para a energia gerada estaria nos grandes centros de consumo do Sudeste e Nordeste do país. Estas regiões, por sua vez, seriam altamente dependentes da energia amazônica para atender o crescimento do consumo em seus mercados.

As tendências futuras apontam no longo prazo para o prosseguimento da valorização do potencial hidrelétrico da Amazônia com o objetivo de atender a expansão da demanda por energia elétrica, concentrada na região Sudeste. Com efeito, apenas cerca de 20 % do potencial hidrelétrico nacional foram aproveitados até hoje, e dois terços do potencial remanescente estão situados na Amazônia. A magnitude desses recursos, sua economicidade e seu caráter renovável tornam a opção de geração hidrelétrica na Amazônia e o transporte da eletricidade através de linhas de transmissão em alta tensão para as regiões Sudeste e Nordeste inegavelmente atraente do ponto de vista da política energética nacional. Assim o Plano 2015, elaborado pela Eletrobrás para equacionar a expansão do setor a longo prazo, continua apontando nesta direção.

No curto prazo, porém, a crise financeira do setor elétrico nacional tem retardado a realização desses empreendimentos, devido à incapacidade do Estado em obter recursos para o financiamento dos vultosos investimentos iniciais requeridos para construção dessas usinas e linhas de transmissão. No Plano Decenal de Geração 1995-2004, recentemente elaborado pelo setor elétrico, nota-se claramente uma desaceleração no cronograma de construção das usinas hidrelétricas na Amazônia, com relação ao originalmente previsto no Plano 2015. A principal obra hidrelétrica em curso na região é a ampliação da

capacidade de geração da usina de Tucuruí, já prevista por ocasião de sua construção, envolvendo apenas a instalação de turbinas adicionais. Outro investimento previsto, e que está incluído no programa *Brasil em Ação (veja capítulo 3)*, é a interconexão de Santarém, Itaituba e Altamira com Tucuruí e a rede nacional.

Vários fatores levaram a esta redução dos planos anteriores. A primeira razão foi a queda vertiginosa das projeções do consumo elétrico nacional. Outra razão é que a prioridade de entrada de hidrelétricas no Norte deslocou-se do Xingu para o Tocantins. As barragens hoje previstas são:

- Tucuruí II (2.450 MW, apenas acrescentando turbinas)
- Lajeado (800 MW, cujo reservatório será o lago para a nova capital do Estado de Tocantins)
- Serra Quebrada (1.328 MW)
- Estreito (1.200 MW)

A terceira razão é que fontes não hidrelétricas estão começando entrar mais do que previsto no sistema Sul/Sudeste. Destaques são o gás natural (incluindo importações da Bolívia e Argentina) e resíduos agro-industriais (das indústrias siderúrgica e canavieira). Isso reduzirá a importação de eletricidade destas regiões.

A quarta e última causa é que, depois de uma grande crise financeira e institucional, iniciou-se, em 1993, um profundo processo de reestruturação do setor elétrico, incluindo a privatização, a descentralização e maior concorrência na geração e até na comercialização da energia. Tanto a crise como as preocupações da transição comprometeram a viabilidade dos grandes projetos previstos. Esta fase poderia ser considerada transitória. Neste cenário, depois um certo atraso e reajuste, o desenvolvimento hidroelétrico intenso poderá recomeçar, embora sem toda a força da proposta original. Esta visão está implícita no Plano 2015, preparado em 1993.

Diante da crise financeira do setor, a estratégia do governo atual é a de atrair o capital privado, nacional e estrangeiro, para investir na expansão da oferta de energia elétrica. Esta mudança foi, em grande parte, resultado do desmoronamento do modelo institucional centralizado do setor e da reforma estrutural iniciada em 1993, ainda em curso. Por um lado, as concessionárias de energia elétrica como Furnas e Eletrosul já estão se associando a investidores privados na construção de novas usinas hidrelétricas e também na finalização de empreendimentos que estavam paralisados por falta de recursos. Por outro lado, teve início o processo de privatização das empresas do setor elétrico, inicialmente com a venda de empresas distribuidoras, mas com a transferência para a iniciativa privada das empresas regionais de geração, inclusive a Eletronorte, já anunciada para se concretizar ainda neste governo. Paralelamente, para viabilizar estas duas linhas de atuação, está em curso uma ampla reformulação do modelo institucional do setor elétrico (redefinição das funções da Eletrobrás e criação da Agência Nacional de Energia Elétrica) e da legislação referente às concessões de exploração do serviço de suprimento de energia elétrica.

A tendência do capital privado será a de buscar projetos mais modulares do que as grandes hidrelétricas da Amazônia: menores em escala, em tempo de execução e em intensidade de capital. As externalidades associadas às grandes hidrelétricas também são inibidoras. Paira no ar a dúvida de se as concessionárias privadas serão capazes de levar a cabo projetos de 1.000 a 10.000 MW na Amazônia úmida. Qualquer grande empreendimento terá fortes traços de pioneirismo empresarial (inclusive para qualquer estatal remanescente), cuja experiência será acompanhada atentamente antes que outros novos projetos se iniciem.

A região amazônica será profundamente afetada pelas transformações pelas quais está passando o setor elétrico nacional. Em comparação com as demais concessionárias, a Eletronorte é certamente a empresa geradora de menor atratividade para o setor privado, devido à sua situação administrativa e financeira e às características de sua área de atuação. Isto pode atrasar ainda mais o aproveitamento do potencial hidroelétrico da Amazônia. É interessante notar que as empresas eletrointensivas já instaladas na região se associaram recentemente à Eletrosul, participando na conclusão das hidrelétricas de Itá e Machadinho, para assegurar seu suprimento futuro através do livre acesso à rede de transmissão garantido pela nova legislação.

A própria interconexão entre as redes elétricas da região Norte e do Centro-Sul deve assumir uma nova configuração. Os grandes troncos de linhas de transmissão em alta tensão para conexão direta entre os pólos formados pelas principais usinas geradoras a serem instaladas na Amazônia e os centros de consumo no Sudeste, inicialmente estudados pela Comissão para o Planejamento da Transmissão da Amazônia, hoje parecem ter remotas possibilidades de implantação a curto e médio prazos. Uma interconexão mais gradual, a partir de uma linha para o aproveitamento da energia secundária de Tucuruí (sazonalmente disponível e hoje não utilizada), ampliada em seguida através da instalação progressiva das hidrelétricas da bacia do rio Tocantins, parece mais provável, já havendo inclusive interesse de empresas privadas na realização deste projeto.

O fim da equalização tarifária, recentemente ocorrido no bojo das transformações operadas no setor elétrico nacional, prejudica os consumidores da região amazônica, situados em áreas remotas, que passam a pagar mais caro pelo seu suprimento. Os sistemas isolados da rede, baseados em geração térmica a partir de derivados de petróleo, sofrem os efeitos da desigualização dos preços dos combustíveis, em particular o óleo diesel consumido em pequenos geradores que atendem a comunidades distantes das bases de distribuição da Petrobras. Além disso, a difícil situação administrativa e financeira da maior parte das companhias estaduais de energia elétrica na região amazônica deixa a população particularmente vulnerável quanto à garantia de suprimento e a qualidade do serviço prestado, diante das perspectivas do agravamento de sua deterioração no futuro.

6.1.2 Petróleo e Gás Natural

As conseqüências ambientais e sociais da exploração do óleo e gás natural que ora se planeja são muito localizadas e minúsculas em relação aos impactos da onda de grandes hidrelétricas anteriormente prevista. Isso não significa que a exploração dos recursos petrolíferos seja isenta de problemas, como exemplificam, eloqüentemente, as gravíssimas situações dos índios atingidos no Equador e no Peru. Os impactos na Amazônia brasileira podem ser reduzidos pelas circunstâncias específicas dos aproveitamentos, o tamanho menor e um tipo de exploração puramente extrativa.

A Amazônia já registra uma experiência importante de produção de gás natural, na bacia do rio Juruá (Amazonas). A Petrobras está viabilizando o aproveitamento dos recursos desta jazida, com reservas de 16 bilhões de metros cúbicos, para geração elétrica e abastecimento de Manaus e Porto Velho, através de seu transporte por dutos e via fluvial. A provável descoberta de outros campos de gás e mesmo de petróleo na região amazônica, associada ao fim do monopólio de petróleo, está atraindo o interesse de investidores estrangeiros na realização de diversos empreendimentos petrolíferos no Brasil, sobretudo em parceria com a Petrobras, que já recebeu um grande número de propostas de associação.

A viabilidade econômica de aproveitamento dos recursos adicionais eventualmente descobertos dependerá de sua magnitude, principalmente no caso do gás, devido à grande distância dos principais centros de consumo. A dispersão e pequena escala de consumo da maioria das comunidades na Amazônia inviabilizaria sua utilização para o suprimento das necessidades energéticas da região, com a possível exceção de algumas grandes cidades e pólos industriais, como por exemplo o complexo siderúrgico de Carajás. Analogamente, a importância dos impactos ambientais decorrentes da produção e transporte de petróleo e gás natural na Amazônia dependerá de sua escala, podendo-se visualizar sua extensão a partir da experiência com os impactos localizados na bacia do Juruá.

Por exemplo, nos últimos anos a Petrobras descobriu reservas de petróleo e gás associado no rio Urucu, no estado de Amazonas, com 37 milhões de barris de petróleo (6 milhões de metros cúbicos) e 25 bilhões de metros cúbicos de gás natural. O gás natural de Urucu tem uma mistura diversa de hidrocarbonos, com valor superior ao gás natural de Juruá. Para retirar o petróleo de Urucu, a Petrobras tem que reinjetar parte do gás natural que vem a superfície junto com o petróleo, e queimar o resto. Há mais de seis anos, Petrobras e Eletronorte vem estudando o uso deste gás natural para gerar energia elétrica nas cidades dos sistemas isolados na Amazônia, e, conforme comentado no capítulo 3 desta publicação em relação ao programa *Brasil em Ação*, o presidente da República priorizou as obras necessárias como um objetivo a ser alcançado até o final deste governo.

Para que o gás natural chegue aos mercados da região, estudos mostram que o método mais viável de transporte seria através de balsas carregando o gás liquefeito a uma temperatura de - 160°C. Cilindros de aço, devidamente projetados com material de isolamento térmico, seriam transportados por balsas. Comboios destas balsas seriam empurradas do porto na região da cidade de Coari (AM) até os mercados em Manaus (AM), Porto Velho (RO), Macapá (AP), e um ponto central de seis outras cidades menores do Pará, localizadas na margem esquerda do rio Amazonas. Nos portos destas cidades, o gás natural liquefeito (GNL) seria reevaporado e queimado em usinas térmicas, usando turbinas a gás associadas a turbinas a vapor no chamado ciclo combinado, muito mais eficiente do que o ciclo simples de turbinas a gás convencionais ou turbinas a vapor convencionais. Para atender a cargas menores, o uso de gás natural liquefeito não é economicamente viável devido ao custo das plantas de reevaporação.

Os impactos ambientais do transporte fluvial do gás natural liquefeito e da queima em usinas de ciclo combinado estão principalmente associados aos riscos de acidente com explosão durante o transporte, além, obviamente, à geração de gases como CO, CO₂, NO₂ e NO₃ durante a combustão nas usinas.

6.1.3 Lenha e Carvão Vegetal

Certamente, o uso energético da lenha está longe de se constituir em uma grande causa de desmatamento na Amazônia. A população rural de baixa renda que usa lenha para cozinhar utiliza principalmente galhos e gravetos, não contribuindo significativamente para o desmatamento. Algum impacto pode causar a população urbana que cozinha a lenha, na periferia das cidades, em função da sua concentração.

Já no caso do carvão vegetal a situação é muito diferente, pois seu consumo na Amazônia Oriental se concentra no suprimento energético dos altos-fornos que produzem ferro gusa no complexo siderúrgico de Carajás. Até agora, boa parte deste carvão vegetal vem sendo produzida a partir de resíduos de serrarias e da remoção da cobertura vegetal na abertura de novas terras para a exploração agropecuária. Entretanto, à medida em que se distanciam e começam a escassear estas fontes de matéria-prima para a fabricação de carvão vegetal, já se pode detectar uma tendência de indução ao desmatamento causada pelo suprimento energético do pólo siderúrgico de Carajás, que deverá se agravar cada vez mais no futuro. Este problema vem inclusive preocupando a opinião pública internacional, e deveria ser enfrentado (*veja 6.2.3*) também com a participação daqueles países, como EUA, Alemanha, França, Itália etc., cujas empresas importam ferro-gusa da região de Carajás.

6.2 Reformular as Políticas Públicas

Em primeiro lugar, é fundamental priorizar o objetivo de atender as necessidades da população da região amazônica, simultaneamente com a preservação da sustentabilidade de seus ecossistemas, no estabelecimento de uma política energética da Amazônia. Assim, no âmbito de estratégias voltadas para o uso sustentável dos recursos energéticos da Amazônia em benefício de toda a população brasileira, deve ser destacada a preocupação de maximizar a internalização na região de benefícios econômicos, sociais e ecológicos por empreendimentos energéticos que incluam, desde a sua concepção, o objetivo da melhoria da qualidade de vida nos níveis local e regional. Uma política energética da Amazônia só pode ser efetivamente sustentável se incluir objetivos de uma política energética para a região amazônica, que não podem deixar de ser contemplados prioritariamente.

6.2.1 Energia Elétrica

A concepção das usinas hidrelétricas a serem construídas na Amazônia tem de ser radicalmente alterada, em relação aos projetos implantados até hoje. A aplicação da legislação ambiental atualmente em vigor para o setor elétrico, exigindo a aprovação de estudos/relatórios de impacto ambiental (Eias/Rimas) previamente à sua construção, é falha. Além disso, é insuficiente efetuar a avaliação de impactos ambientais do projeto de uma usina, isoladamente. É fundamental antecipar a inclusão da variável ambiental nas fases anteriores do ciclo de planejamento dos empreendimentos hidrelétricos, em particular

o inventário da bacia hidrográfica, quando se decide a partição de queda, isto é, a localização e escala das usinas de modo a otimizar o aproveitamento do potencial hidroelétrico de toda a bacia.

Uma metodologia de análise multi-critério com este objetivo, incluindo a estimação e comparação de indicadores de impacto ambiental das diferentes alternativas de partição de queda, foi elaborada pelo Programa de Planejamento Energético da Universidade Federal do Rio de Janeiro junto com o Cepel. A nova edição do Manual de Inventário da Eletrobrás, que está sendo finalizada para publicação ainda em 1996, após profunda revisão, incorpora estes avanços metodológicos, de grande importância para a região amazônica, onde várias bacias hidrográficas ainda não tiveram o aproveitamento de seu potencial hidrelétrico iniciado. Impõe-se uma visão integrada dos ecossistemas conformados por estas bacias para garantir seu desenvolvimento sustentável.

Evidentemente, a aplicação deste novo enfoque metodológico prevê a participação pública no processo de tomada de decisões acerca da realização dos empreendimentos hidrelétricos, garantindo que os interesses das populações locais e regionais sejam levados na devida conta, ao contrário do que vem ocorrendo até hoje. Isto pressupõe o estabelecimento de um quadro institucional adequado, em que o poder público conduza o processo de mobilização e participação de representantes da sociedade com vistas a uma decisão que equacione os inevitáveis conflitos entre os interesses dos diferentes atores sociais.

A necessidade de uma forte regulação pelo poder público das modalidades de concessão da exploração do serviço de suprimento de energia elétrica na Amazônia é acentuada pelo papel mais importante que a iniciativa privada deverá assumir futuramente na execução dos empreendimentos do setor elétrico. Com efeito, isto é fundamental para evitar o risco adicional de exploração predatória dos recursos naturais da região, e em particular de seu potencial hidrelétrico, além de danos ambientais mais graves do que os já registrados na experiência anterior com as grandes usinas construídas por empresas públicas. Assim, cumpre manter a realização dos inventários hidrelétricos das bacias amazônicas sob o controle do poder público, para que as usinas a serem licitadas para execução pela iniciativa privada tenham uma concepção apropriada.

6.2.2 Petróleo e Gás Natural

O aproveitamento dos recursos amazônicos de petróleo e gás natural também precisa obedecer a uma estratégia mais ampla do que a simples extração do máximo de benefícios econômicos de cada projeto isolado. Assim como no caso da hidroeletricidade, a avaliação dos impactos ambientais da produção, transporte e utilização destes combustíveis deve se fazer através de programas subregionais e de uma política geral para a região amazônica. Esta é, inclusive, a tendência internacional observada no campo da avaliação de impactos ambientais, com o objetivo de maximizar a efetividade da aplicação deste importante instrumento de política ambiental.

A experiência da própria Petrobras na exploração da bacia de Campos também recomenda esta visão integrada dos diversos empreendimentos impactantes sobre um dado ecossistema. No caso da Amazônia, esta necessidade é reforçada pela magnitude dos impactos ambientais indiretos de grandes empreendimentos. Além dos impactos diretamente causados por suas atividades, grandes hidrelétricas, linhas de transmissão, campos e dutos de petróleo e gás natural ocasionam muitas vezes o acesso pioneiro a regiões remotas, através da abertura de estradas, facilitando assim a penetração de frentes de desmatamento e outros impactos ambientais.

De forma análoga ao caso da hidroeletricidade, cumpre buscar a máxima internalização na região dos benefícios econômicos, sociais e ambientais que podem advir do uso do petróleo e gás natural amazônicos. Para isto é fundamental estimular o atendimento aos mercados regionais, em particular do gás natural, que pode suprir a demanda energética das principais cidades e pólos industriais da região amazônica e contribuir significativamente para o seu desenvolvimento sustentável.

Na mesma direção, é imperioso estabelecer mecanismos de compensação do encarecimento dos combustíveis fósseis e da energia elétrica para as comunidades isoladas na Amazônia causado pelo fim da equalização tarifária. A retirada desses subsídios, de forma abrupta, pode acarretar impactos sociais negativos sobre o desenvolvimento regional. Assim, pode-se conceber esquemas alternativos para sua

retirada gradual, retornando parcelas lentamente decrescentes dos recursos financeiros envolvidos para as comunidades afetadas. Estes recursos poderiam ser utilizados no aproveitamento de fontes alternativas de energia disponíveis localmente, tais como as diversas formas de biomassa (lenha, carvão vegetal e óleos vegetais), a energia solar e eólica, para substituir o óleo diesel, principalmente, na geração de energia elétrica em pequena escala.

6.2.3 Lenha e Carvão Vegetal

O principal problema neste setor é o suprimento de fontes energéticas alternativas para o pólo metalúrgico do Programa Grande Carajás. Diversas alternativas para este pólo foram avaliadas em estudo realizado por uma equipe de consultores brasileiros para o Banco Mundial e o governo brasileiro, sob a coordenação do ministério da Integração Regional. Emerge deste estudo a recomendação de garantir as condições de uma produção renovável de carvão vegetal para abastecer as necessidades energéticas do pólo. Devido à escassez futura de resíduos de serrarias e da frente de expansão agropecuária, a matéria-prima para a sua fabricação deveria vir em proporções crescentes da produção autônoma das gusarias, seja através de manejo florestal apropriado como por meio de projetos de reflorestamento.

Esta alternativa permitiria uma maior internalização na região dos benefícios econômicos, sociais e ambientais do pólo guseiro do que a sua conversão para o uso de coque de carvão mineral importado. Para implementá-la, porém, urge estabelecer instrumentos de estímulo e fiscalização de projetos de reflorestamento e de manejo florestal efetivamente sustentável, e não, como atualmente, meramente de fachada. Paralelamente, para evitar a solução mais econômica a curto prazo, o desmatamento, é essencial a implantação de mecanismos de controle efetivo da origem da matéria-prima para fabricação do carvão vegetal. Diante do pequeno número de gusarias em que se concentra a produção do pólo e da boa rentabilidade obtida por essas empresas com os recentes aumentos do preço da gusa no mercado internacional, as condições de implantação de uma política ambiental nesse sentido são particularmente favoráveis, dependendo essencialmente da vontade política governamental de atingir esse objetivo.

A médio e longo prazos, em função da evolução da oferta de recursos energéticos disponibilizada na Amazônia e da implantação de novos empreendimentos na região, poderia ser examinada a possibilidade de utilização do gás natural e da hidroeletricidade para o suprimento energético do pólo metalúrgico de Carajás. Estas alternativas de suprimento só devem ser contempladas caso tais empreendimentos cumprirem com a necessidade de internalizar os impactos até agora sentidos pelas comunidades e recursos florestais locais.

6.3 Inovação e Eficiência para o Abastecimento Local

Com a retração da urgência da exportação maciça de eletricidade, a situação e as perspectivas do abastecimento elétrico da própria região ganham seu merecido destaque. A maior parte da Amazônia é atendida por sistemas isolados. Nestes há um problema generalizado de confiabilidade e qualidade de serviço, que tem se agravado nos últimos anos. Metade dos sistemas tem atendimento durante menos que 24 horas por dia. Ao mesmo tempo muitas comunidades continuam sem qualquer serviço público. Há muita demanda reprimida, com até 20% de racionamento explícito e autoprodução.

É amplamente reconhecido que a falta de acesso à energia elétrica é um impedimento sério ao desenvolvimento da região. Isso vale também para projetos de desenvolvimento sustentável, que geralmente precisam de abastecimento descentralizado em escalas muito pequenas (1-10 kW). De fato, o atendimento às pequenas cargas é o mais difícil.

Os sistemas públicos existentes (em número, aproximadamente 300) variam de tamanho - desde < 50kW até > 500.000 kW. As situações e possibilidades variam muito de acordo com escala e lugar. Alguns dos sistemas maiores vão paulatinamente se interconectando com sistemas menores no entorno - como é o caso, especialmente, de Rondônia.

Para os sistemas menores prevê-se basicamente a expansão e a racionalização do diesel, sendo que outras alternativas nem aparecem no Plano Decenal. Isso não é surpreendente, já que o modelo atual de subsídios aos sistemas isolados virou, na prática, um subsídio ao diesel. Embora os subsídios à infra-

estrutura da Amazônia sejam necessários, no que se refere à energia elétrica, não devem tomar a forma quase que exclusiva de subsidiar o diesel. Neste respeito, deve-se notar que existe na região uma verdadeira “máfia do diesel”, que vive dos atuais esquemas de subsídio, incluindo também o transporte de derivados do petróleo.

As mudanças estruturais do setor elétrico podem abrir espaço tanto para uma gestão melhor do parque gerador existente como para alternativas ao diesel, especialmente para as comunidades menores. Novos atores privados e catalisadores começam a entrar nas faixas do mercado energético no cenário nacional. Do lado da oferta, trata-se dos “produtores independentes de eletricidade” (PIEs, a respeito dos quais é iminente uma legislação específica) e dos autoprodutores. Serão concorrentes das concessionárias tradicionais (sejam elas estatais ou privadas), abrindo, em muitos casos, possibilidades para fontes pouco exploradas - como as pequenas hidrelétricas (quando factíveis), a co-geração a partir de resíduos agro-flo-industriais e os sistemas fotovoltaicos.

Até recentemente falava-se pouco do outro lado da equação: o consumo mais racional da energia. Apesar do custo elevado do abastecimento na região, há muito desperdício. Ao nível nacional uma certa mobilização da política do governo está acontecendo. A coordenação deste esforço está localizada dentro da Eletrobrás, no Programa Nacional de Conservação de Eletricidade (Procel).

As atividades do Procel, além de preparar as concessionárias para atuarem mais efetivamente junto aos consumidores, estão ajudando a criar novos mercados onde começam a surgir inovações. Um exemplo é a categoria de empresas chamadas de Escos. Estas garantem, em seus contratos comerciais, ganhos comprovados de otimização energética obtidos pelo projeto, e assumem o risco de *performance*. Inovações deste tipo simplificam o trabalho do consumidor em realizar otimizações de seu consumo energético. As mudanças que se iniciam nos sistemas interligados não devem demorar muito a chegar aos desafios dos sistemas isolados da Amazônia. O Procel já está ativo em Manaus por conta da crise de abastecimento do sistema local.

Nas condições especiais das pequenas comunidades da Amazônia, outras inovações na forma da entrega dos “serviços energéticos” (luz, refrigeração etc.) à população podem ser importantes. Uma das possibilidades é o provedor de “soluções integradas”, visando tanto a oferta como o uso da energia em pequena escala. Por uma soma mensal fixa, instala-se um pacote de serviços, incluindo o equipamento que usa a energia. A lógica desta proposta é permitir às populações mais simples o acesso à equipamentos otimizados para uma maior eficiência energética (por exemplo, geladeiras alimentadas com células fotovoltaicas, etc.).

Muitas vezes, as discussões sobre o abastecimento de comunidades isoladas destacam quase exclusivamente o aspecto tecno-econômico. Sem negar a importância dessas experiências - aliás lamentavelmente muito restritas até o presente - as principais questões da atualidade são de cunho institucional. Por um lado são necessárias medidas de legislação e regulamentação que podem mudar os critérios pelos quais centenas de milhões de dólares por ano são gastos no sistema energético da região, por outro é preciso mudar a lógica gerencial e empresarial das concessionárias.

6.4 As Novas Prioridades

O eixo da problemática do setor elétrico na Amazônia mudou profundamente nos últimos cinco anos. A prioridade clara, hoje, é como abastecer a região. Os formuladores de políticas públicas e a sociedade civil precisam considerar como viabilizar o abastecimento de energia (especialmente em pequena escala) necessária para outros objetivos na região, e menos em como viabilizar grandes projetos impactantes dirigidos para mercados distantes.

Não há um conjunto de respostas nítidas, factíveis e prontas para o equacionamento dos objetivos de desenvolvimento regional e de proteção ambiental da Amazônia no tocante às questões energéticas - apesar de algumas linhas de ação serem claras. Isso é, em grande parte, resultado da transição em curso no setor energético, principalmente o elétrico.

A situação atual apresenta oportunidades para incorporar as preocupações da sustentabilidade no processo de criação de novos modelos empresariais e regulamentadores. No entanto, vê-se, até agora,

muito pouco acompanhamento deste portentoso processo sob a ótica do desenvolvimento sustentável, inclusive pelas entidades da sociedade, muitas das quais não têm noção do que está acontecendo. É importante criar, a curto prazo, um dinâmica capaz de discutir publicamente propostas coerentes tanto sobre aspectos legislativos e regulamentadores, inclusive concessões de serviço público, quanto sobre um conjunto coerente de projetos demonstrativos para testar e demonstrar inovações empresariais e tecnológicas (assuntos acima dos quais poderia haver um envolvimento futuro do Programa Piloto).

Num prazo um pouco maior, cresce a importância de se interagir com o planejamento estratégico do setor elétrico a nível nacional e regional, especialmente através de estudos de inventário e da integração regional de projetos de maior porte, assim como estadual e local, preferencialmente através de conselhos de consumidores.

7 DESMATAMENTO: A PREOCUPAÇÃO NÃO BASTA

7.1 Dados Incertos, Prejuízos Claros

Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), ocorreu uma queda nas taxas de desmatamento na Amazônia entre 1987 e 1991. No entanto, as condições que levaram a este declínio não eram motivo para imaginar que o problema tivesse sido superado, conforme defendido na publicação anterior de Amigos da Terra e GTA em 1994.

A principal razão da redução no desmatamento foi a recessão econômica. Os fazendeiros simplesmente não tiveram recursos para expandir suas clareiras com a mesma rapidez do passado. Além disso, o governo não tinha verbas para continuar a construir rodovias e estabelecer projetos de assentamento. Uma pequena parte do declínio pode ser atribuída à repressão do desmatamento através de inspeção, confisco de motosserras e multas aplicadas a alguns proprietários flagrados no ato de queimar sem a devida permissão do Ibama. Mas é notório que a maioria dos infratores deixa de pagar as multas, em muitos casos por causa de brechas jurídicas na legislação federal. A portaria nº 267/88 do Ibama, por exemplo, que fixa os valores das multas, é facilmente contestável na Justiça quanto à sua fundamentação jurídica.

A concessão de incentivos fiscais para a pecuária regional, anteriormente responsável por parte significativa do desmatamento, foi suspensa em junho de 1991, ou seja, depois que quase toda a diminuição observada já havia ocorrido (os dados do Inpe para aquele ano retratam a situação em agosto, logo após a promulgação da medida). Naquele decreto (n.º 153 de 25 de junho de 1991), o governo pela primeira vez fazia alusão aos incentivos como um “dos estímulos que implicam o desmatamento nas áreas de floresta primária e destruição dos ecossistemas primários” (artigo 15, parágrafo 3). No entanto, esta suspensão não se aplicava aos projetos já em fase de implantação ou implantados, mas aparentemente apenas aos projetos novos. Centenas de projetos já existentes continuam se beneficiando de créditos e da isenção de impostos.

Mesmo sem os incentivos, o desmatamento continua sendo lucrativo para fins de especulação imobiliária (*ver capítulos 8 e 9, sobre mercado de terras e agricultura*). De acordo com antigas imagens Landsat da área da rodovia Belém-Brasília, realizadas no final da década de 70, já naquela época 45% do desmatamento se dava em propriedades que não haviam recebido nenhum incentivo direto. Recentemente, outros subsídios implícitos, tais como a anistia que envolveu o equivalente a US\$10 bilhões de dívida agrária após pressões da bancada ruralista, reforçaram o caixa dos pecuaristas. Os impactos sobre o meio ambiente, entre outros, de decisões políticas como esta deveriam também ser avaliados.

Dados divulgados pelo Inpe em julho de 1996 deixam dúvidas sobre as tendências apontadas, por causa da forma confusa em que foram apresentados. A interpretação oficial é a de que as taxas anuais de desmatamento, que haviam caído no início da década a patamares da ordem de 11 mil km², teriam voltado a crescer sistematicamente a partir de 1992, tendo alcançado, em 1994, cerca de 15 mil km². Apesar de alguns erros de cálculo terem sido corrigidos numa nova tabela circulada em setembro de 1996, permanecem dúvidas quanto à metodologia de utilização de médias móveis com denominadores variáveis (seja em número de anos, seja em relação às épocas de cada ano em que elas são baseadas), que não permitem uma interpretação clara dos dados nem uma análise completa das tendências que eles refletem.

Por um lado, observações empíricas na fronteira meridional amazônica, feitas especialmente em 1995 e sustentadas por indicadores como números de ponto de fogo, números de dias em que os aeroportos ficaram fechados devido à fumaça, volumes de madeiras apreendidas, etc., apontam para um provável expressivo aumento do desmatamento desde o começo da estabilização econômica. Por outro, os dados do Inpe não incluem ainda o ano de 1995. Conforme comentado no capítulo 3 desta publicação, é lamentável que o governo brasileiro não consiga fornecer, nem usar ele mesmo como subsídio para a decisão política, dados mais recentes, claros e confiáveis sobre o desmatamento.

7.2 Um Pacote a Ser Melhorado

Independentemente da interpretação dos dados do Inpe que o originaram, o "pacote ecológico", lançado pelo governo em 25 de julho de 1996, representa a mais importante iniciativa ambiental governamental desde o programa Nossa Natureza, e constitui indício de uma maior preocupação ambiental em relação à região amazônica. Trata-se de uma medida provisória e um decreto. A medida provisória 1511 dá nova redação ao Código Florestal e dispõe sobre do incremento da área de reserva legal (onde não é permitida a conversão das áreas florestais em áreas agrícolas) das propriedades na região Norte e parte Norte da região Centro-Oeste. O decreto 1963, por sua vez, suspende novas autorizações e concessões para exploração de mogno e virola, estabelece prioridades para direcionamento de incentivos fiscais e solicita ao Ibama a apresentação de propostas para novas florestas nacionais. As medidas baseiam-se na exposição de motivos 19, apresentada pelos ministros do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e da Ciência e Tecnologia.

Ao mesmo tempo, no entanto, a MP e o decreto apresentam alguns problemas que merecem a atenção da sociedade e do Congresso Nacional. Sem deixar de reconhecer as boas intenções e os avanços significativos, é imperioso resolver os aspectos problemáticos, para que as medidas tenham maior eficácia e sejam evitados possíveis efeitos indesejados.

É importante salientar que durante o processo de elaboração do pacote não houve nenhuma consulta, debate ou participação da sociedade, de entidades especializadas ou de membros do Congresso Nacional. Nem mesmo outros setores dentro dos ministérios foram consultados. Isto criou falhas técnicas no desenho das medidas e riscos de insustentabilidade política. Espera-se que não represente um padrão de formulação de política ambiental ou qualquer outra política pública no Brasil. As entidades ambientalistas e sócio-ambientalistas gostariam de ter oportunidade de contribuir para a formulação de políticas e acreditam que poderiam melhorar sua qualidade técnica e aumentar seu apoio político.

É digno de nota finalmente que as medidas propostas na exposição de motivos do pacote incluem prioridade explícita para o Programa Espacial Brasileiro, novos satélites e garantias de orçamento e descontingenciamento de recursos. Isso pode ser explicado pela contiguidade histórica entre a Agência Espacial Brasileira e o Inpe, mas parece dificilmente justificável enquanto foram contempladas ações inexpressivas para melhorar a eficácia do controle ambiental na Amazônia, tais como o fortalecimento da fiscalização.

7.2.1 Medida Provisória 1511

A MP estipula que não será permitido o corte raso em pelo menos 80% das "fitofisionomias florestais" na região Norte e parte Norte da região Centro-Oeste. Assim, na prática, a MP eleva o índice fixado no Código Florestal de 1965, que estabeleceu a reserva legal de 50% nas propriedades rurais naquela região. O denominador da regra de 50% é a propriedade, enquanto o denominador da regra de 80% é a área com fitofisionomia florestal. Seja como for, tal como definido, a operacionalidade deste limite será muito difícil. Se já é problemático saber o tamanho da propriedade e do desmatamento, definir a área de "fitofisionomia florestal" de cada propriedade rural na Amazônia requer conhecimento minucioso que não estará disponível durante muitos anos. Embora a reedição da MP em setembro de 1996 tenha contribuído para esclarecer os conceitos, as definições operacionais de sua demarcação espacial continuam muito discutíveis.

Num plano mais geral, a MP agrava problemas já existentes no Código Florestal, que estabelece normas para a região toda, indistintamente. Este dispositivo uniforme, que data de há três décadas, quando a fronteira agrícola ainda não tinha atingido a Amazônia, não se justifica mais, sendo que não é possível tratar a Amazônia como um todo homogêneo e vazio.

O enfoque uniforme restritivo não está de acordo com parâmetros mais recentes e mais realistas de como conciliar desenvolvimento com meio ambiente na região. Hoje em dia, reconhece-se que seria mais adequado um enfoque diferenciado, buscando intensificar a produção em áreas mais aptas e melhor localizadas e conservar a floresta em áreas menos aptas e mais remotas. Por exemplo, ao longo da BR-364 em Rondônia e no Nordeste do Pará (áreas em que o limite de 50% foi pouco respeitado) faz mais sentido consolidar a ocupação já existente, retendo população e aumentando a produção, em vez de estimular o padrão extensivo de expansão da fronteira. Aproveitar apenas 20% de áreas florestais nas propriedades

existentes pode estimular a expansão da fronteira. Os pequenos produtores teriam de migrar e os grandes fazendeiros teriam de expandir seus latifúndios.

Esta expansão a áreas remotas se retroalimenta na medida em que implica abertura de estradas. Ironicamente, portanto, a proteção de 80% de cada propriedade florestada pode aumentar a pressão sobre as florestas, sobre o Cerrado e sobre as populações tradicionais. Nas áreas de assentamento com mais da metade em reservas, os custos de transporte, educação, saúde e energia são muito maiores do que num padrão de assentamento mais denso. A MP também não leva em conta que, além das roças e pastos tradicionalmente implantados na Amazônia, hoje em dia existem muitas culturas permanentes e sistemas agroflorestais. Em suma, o tamanho da reserva legal deveria ser diferenciado, obedecendo a algum tipo de zoneamento. Futuras exceções poderiam depender de zoneamentos adequados feitos pelos estados.

Por estes motivos, seria preferível diminuir o percentual da reserva legal nas propriedades localizadas em regiões que têm melhores condições de produção agropecuária (fertilidade, infra-estrutura, proximidade de mercados, proprietários habilitados), mais parecidas com as condições no resto do Brasil, e aumentar o percentual de reserva legal em área mais remotas, ainda pouco exploradas.

Tampouco se deve estabelecer a mesma regra para todos os tamanhos de propriedade. O Incra, que desistiu há tempo do módulo de 100 hectares na Amazônia, está distribuindo lotes de 25 a 35 hectares. No futuro imediato, a distribuição de lotes relativamente pequenos deve aumentar devido à pressão pela reforma agrária. Por outro lado, o governo acaba de autorizar lotes ainda menores em projetos de assentamento. Permitir a exploração de apenas 20% destes lotes, ou seja, alguns poucos hectares, equivale a estimular o abandono dos lotes e favorecer a reconcentração da propriedade da terra. Tudo indica que o ideal seria adotar mecanismos de controle vinculados ao tamanho e à forma de exploração das propriedades da região, de forma a não inviabilizar a pequena produção, e tampouco a que se dá de forma sustentável, prescindindo da incorporação sistemática de novas áreas desmatadas como forma de manter os níveis de produção desejados.

7.2.2 Decreto 1963

a) *Moratória*

Apresentada inicialmente pelo Ibama como uma "suspensão da exploração de mogno e virola na região amazônica durante dois anos", a medida suspende na realidade apenas a liberação de novos instrumentos de concessão (planos de manejo e autorizações de corte seletivo) que incluam, entre outras, estas duas espécies. Além disso, o órgão ambiental está investigando a regularidade dos atuais planos com vistorias sumárias, prevendo o cancelamento de 80% deles.

Todos os estudos sobre as práticas de extração e comercialização ilegal destas espécies mostram como os instrumentos de concessão são na realidade utilizados para "legalizar" a madeira proveniente de áreas indígenas ou unidades de conservação, especialmente no caso do mogno (a virola já é extremamente escassa no Brasil). Uma consequência previsível desta norma é o aumento do "valor" das concessões que poderão continuar existindo, tanto em função da impossibilidade de obtenção de novas, quanto da redução no número das antigas. Além disso, a medida torna a atividade dos funcionários corruptos ainda mais lucrativa, porque é deles, com simples decisão tomada desde as superintendências, que dependerá a escolha de quais madeireiros poderão continuar comercializando sob o amparo legal. Se a medida pressupõe que o órgão não tem capacidade para liberar e fiscalizar novas autorizações, não se vê porque ele deveria ter capacidade para revisar e fiscalizar as antigas. O uso dos "toreiros", indivíduos e pequenas firmas sem registro no Ibama que negociam com os índios e revendem as toras para empresas maiores que "detêm" instrumentos de concessão, já é comum, tanto no Sul do Pará quanto em Rondônia.

Para poder funcionar, esta norma deveria ser complementada por um eficaz sistema de certificação florestal (ver adiante nesta publicação) que indique a origem da madeira. No momento, embora desejável, um sistema deste tipo não tem como ser implementado na Amazônia. Atualmente, a única forma viável de moratória seria sobre a comercialização do mogno, o que facilitaria a fiscalização, tanto localmente quanto nos portos.

De qualquer forma, cabe notar que a elaboração desta norma representa uma virada de princípio na posição do governo. Ao finalmente reconhecer a gravidade dos impactos da exploração ilegal de mogno, abre o caminho para a inclusão, na próxima reunião da CITES em 1997, desta espécie no Apêndice II da Convenção, defendida há anos por Amigos da Terra e muitos governos, e que o Brasil conseguiu barrar por poucos votos em 1994. Esta inclusão se torna ainda mais necessária em função do possível aumento do contrabando entre as fronteiras do Brasil, Bolívia e Peru, em decorrência das medidas comentadas acima e das restrições à exportação impostas pelas autoridades peruanas em setembro de 1996.

b) Incentivos

O artigo 3 determina que os créditos e incentivos oficiais para empreendimentos “produtivos” na região amazônica deverão, preferencialmente, ser destinados às áreas já convertidas para fins agropecuários. Colocada desta maneira, a norma pode surtir efeitos contrários aos desejados, na medida em que tende a limitar ou excluir os créditos e incentivos a atividades extrativistas e florestais sustentáveis, incluindo o manejo. Talvez se quisesse dizer “agrícolas e pecuários” em vez de “produtivos”, mas seria recomendável dizer de forma clara e direta que os créditos e incentivos oficiais não devem ser utilizados para o desmatamento.

8 POLÍTICAS FLORESTAIS: APOSTANDO NO MANEJO

8.1 Manejo Florestal e Indústria Madeireira

A Amazônia brasileira representa um terço das florestas tropicais do mundo e produz 75% da madeira em tora do Brasil. As exportações ainda são modestas (em torno de 4% do comércio global de madeiras tropicais), mas devem crescer com a exaustão das florestas asiáticas. A previsão é de que, em menos de três décadas, ela se tornará o principal centro mundial de produção de madeiras tropicais. Entretanto, na Amazônia, assim como outros lugares nos trópicos, a extração de madeira é feita de forma não-manejada, causando danos excessivos à floresta.

O setor madeireiro tem crescido rapidamente na Amazônia por diversas razões: a construção de estradas pelo governo nos anos 60 e 70, o esgotamento dos estoques de madeira do Sul e Sudeste do Brasil, aliado ao crescimento da economia nacional, e, em terceiro lugar, o fato que a madeira na região amazônica é abundante e pode ser facilmente roubada ou obtida a baixo custo.

Atualmente, de 20 a 25 milhões de m³ de madeira em tora são extraídos anualmente na Amazônia, atingindo uma área de 8 mil a 10 mil km² de florestas. A maior parte da exploração ocorre ao longo de um arco ao Sul da bacia Amazônica que vai do Leste do Acre, passando por Rondônia e Norte do Mato Grosso, até o Centro-Sul do Pará. Se manejada adequadamente, a atividade madeireira poderia ser uma fonte de riqueza para a região. No Pará, onde ocorre grande parte da exploração madeireira na região, o setor florestal gerou no ano passado uma renda bruta de US\$ 0,8 bilhões, ou 13 % do PIB do estado.

8.1.1 A Garimpagem Florestal

As práticas atuais de exploração nas florestas de terra firme no sul da bacia amazônica podem ser caracterizadas como "garimpagem florestal". Esse fato pode ser explicado pela quase absoluta predominância de sistemas de extração predatórios, que repetem a trajetória já bastante conhecida de destruição da Mata Atlântica, e também pela falta de divulgação daqueles exemplos de bom manejo de florestas tropicais que existem dentro e fora do Brasil.

Inicialmente, os madeireiros entram na floresta para retirar as espécies de alto valor (poucas árvores por hectare). Se essa floresta fosse deixada em repouso após a exploração, o estoque de madeira retornaria naturalmente às mesmas condições de antes da extração, ainda que houvesse pequenas mudanças na composição das espécies. No entanto, os madeireiros costumam voltar a entrar nas áreas exploradas em intervalos curtos para retirar árvores menores de certas espécies de alto valor. Isto resulta em uma deterioração ainda maior da floresta. O fogo é também um impedimento para a recuperação de florestas exploradas. O resultado final é um ecossistema altamente degradado que perde suas características originais.

8.1.2 Enfrentar a Exploração Predatória

A exploração florestal predatória tem várias raízes, entre as quais a citada abundância de recursos madeireiros (que faz com que a madeira seja subvalorizada tornando o manejo pouco atrativo economicamente), políticas setoriais distorcidas que dificultam ou impedem a adoção de práticas de manejo florestal (por exemplo, o Imposto Territorial Rural que considera a floresta manejada como terra improdutiva durante o período entre cortes), a fragilidade técnica e escassa capacidade institucional dos órgãos de fiscalização e controle, os casos de conivência nestes mesmos (que inviabilizam o manejo e desincentivam os empresários). Tudo isto impede iniciativas práticas de manejo florestal na região.

Baixo Valor do Recurso Madeireiro.

A oferta barata e abundante de matéria-prima de origem clandestina dificulta a adoção do manejo. Deveriam ser tomadas sérias medidas para aumentar o monitoramento e fiscalização sobre a matéria-prima

de origem clandestina. Isso pode elevar os preços da madeira em tora de origem predatória, fazendo com que se aproximem dos custos de manejo. Ao mesmo tempo, deveria ser elevado o valor da taxa de reposição florestal para a madeira de origem não-manejada.

No manejo florestal, a extração de produtos florestais é feita de forma cuidadosa e a floresta é bem tratada para que as jovens árvores se tornem adultas rapidamente e de forma saudável. A principal razão para a virtual inexistência de manejo de florestas naturais no Brasil - exceto em certas comunidades tradicionais - é a sua baixa lucratividade quando comparado à exploração predatória. Para os envolvidos na atividade madeireira, por exemplo, é muito mais lucrativo pagar um preço simbólico pela madeira (hoje algo em torno de R\$ 10 por uma árvore de mogno de 40 metros de altura e 1,5 m de diâmetro), arrastá-la para a beira da estrada da forma mais barata possível (logicamente sem evitar danos aos riachos, fauna, etc) e vendê-la à serraria. O consumidor brasileiro ainda não se preocupa se a madeira que ele compra é resultado desse processo de produção predatória ou não.

8.1.3 As Distorções Tributárias

O ITR considera que uma floresta explorada sob regime de manejo só é “produtiva” durante os anos de extração (um ou dois) e não durante os anos de intervalo de corte (na faixa de 30 anos para espécies tropicais valiosas como o mogno). Além disso, o desconto pela intensidade de utilização da terra especifica uma produção elevada e fora da realidade (50 m³/ha) quando um manejo muito eficiente pode alcançar, no máximo, 30-40 m³/ha. Em contrapartida, o ITR oferece descontos generosos de até 90% do valor total do imposto para a pecuária. Dado que a atividade florestal sob regime de manejo mantém a cobertura vegetal e pode afetar a biodiversidade menos intensamente, o ITR deveria ser reformulado para estimulá-la (*ver também capítulo 5 sobre políticas tributárias e capítulo 9 sobre a questão fundiária*).

8.1.4 Aplicar a Taxa de Reposição

O Código Florestal brasileiro obriga aqueles que exploram ou utilizam produtos florestais (madeira, carvão e lenha) a reflorestar uma área que, quando madura, fornecerá um fluxo de matérias-primas equivalente ao nível de consumo corrente. Desde 1978, porém, uma norma federal especifica que quem consumir anualmente menos de 12 mil m³ de tais produtos florestais tem a opção de pagar uma taxa de reposição em vez de custear o reflorestamento diretamente. Esta opção se baseia no conceito de que o reflorestamento por pequenos usuários seria proibitivamente caro, tanto pela sua execução quanto do ponto de vista da fiscalização. Um fundo governamental derivado destas taxas, se corretamente aplicado, poderia gerar recursos a serem aplicados no reflorestamento de unidades de maior porte por um custo médio menor.

Na prática, todas as firmas que consomem menos que o limite legal têm optado por pagar a taxa de reposição em vez que investir no reflorestamento. Mais ainda, o valor foi fixado num nível constante de aproximadamente US\$ 4 por m³ de madeira; a taxa gerou uma arrecadação de somente US\$ 7 milhões em 1992, quantia inexpressiva para cobrir os custos de reflorestamento necessários para garantir a produção florestal. No entanto, nem isso foi utilizado para este fim, e tais verbas foram utilizadas principalmente para suplementar o orçamento do Ibama em vez que para o reflorestamento. Somente em anos recentes o governo tem canalizado uma parte destes recursos para estados e ONGs que queiram investir em atividades florestais nos municípios onde o reflorestamento pode criar oportunidades econômicas ou ajudar na recuperação de terras degradadas.

Este instrumento tem sido um fracasso como medida para alterar padrões de utilização florestal. Para ser eficaz, seria necessário que os valores da madeira em pé refletissem os custos reais de recuperação das terras sujeitas ao desmatamento, e que as taxas coletadas realmente fossem aplicadas em programas de longo prazo para investimentos nesta área. O Ibama deveria utilizar os recursos arrecadados da indústria madeireira para incentivar diretamente projetos de reflorestamento entre pequenos e médios proprietários, priorizando a recuperação de áreas degradadas e a incorporação de espécies madeireiras em sistemas agroflorestais. A taxa florestal poderia induzir o comportamento das madeireiras rumo à sustentabilidade se seu valor fosse suficientemente alto. A arrecadação desta taxa deveria ser parcialmente destinada a

agências ambientais, ONGs e centros de pesquisa, que deveriam colaborar com a fiscalização de tais atividades.

8.1.5 Simplificar a Legislação

Atualmente, há um excesso de leis e regulamentos no setor florestal, incluindo corte, plantio, transporte, processamento e comercialização. Essa coleção de leis, normas e portarias, incluindo a legislação que torna o manejo florestal obrigatório, tem sido largamente desrespeitadas. Além disso, muitas dessas regras não são bem fundamentadas em termos técnicos ou são difíceis e caras de serem implementadas.

Tendo em conta a fraqueza e a incapacidade do órgão de fiscalização, uma legislação para o setor florestal deveria simplificar o aparato regulatório para que as leis sejam respeitadas. No lugar de um complexo conjunto de leis de valor duvidoso, largamente ignoradas, deveria-se estabelecer um número bem limitado de normas de fácil interpretação e implementação que, ao mesmo tempo, assegurem o bom uso da floresta. Por exemplo, seria possível iniciar este processo instrumentalizando apenas um simples princípio normativo, em três partes, que teria grandes efeitos para reduzir os abusos dos recursos naturais da floresta amazônica. Esta regra poderia ser chamada de “5/30/5”. O “5” inicial refere-se ao número de árvores que poderiam ser extraídas por hectare (evidentemente esse valor poderia variar um pouco dependendo do tipo de floresta), o “30” ao número mínimo de anos dos ciclos de corte (valor que poderia sofrer igualmente ajustes por região e ao longo do tempo) e o último “5” se refere à largura, em metros, do aceiro que deveria ser mantido em volta das áreas sujeitas ao manejo durante a primeira década após a extração, para evitar incêndios nas florestas exploradas. A implementação destes princípios normativos protegeria as áreas florestais de três fatores que são determinantes para sua degradação: extração excessiva (ela seria limitada a um número de árvores/ha), repetidas extrações (limitar a entrada na área a intervalos de corte previamente definidos) e ocorrência de fogo (aceiros de proteção).

É também urgente a revisão das normas sobre licenciamento ambiental que reconhecem valor jurídico de títulos irregulares, no que se refere à comprovação de documentação da propriedade, localização de imóveis, respeito ao zoneamento econômico-ecológico, etc., entre as quais a portaria nº 48/94 do Ibama e várias ordens de serviço das superintendências estaduais.

8.1.6 Fiscalização Mais Eficaz

Enquanto as leis pecam pelo excesso de detalhes e complexidade, o monitoramento e a fiscalização da atividade madeireira na Amazônia são lamentáveis. Os sistemas de controle dos órgãos ambientais federais e estaduais são inadequados e ineficazes. A ação dos grupos de interesse, incluindo aqueles seriamente comprometidos com a conservação florestal, muitas vezes tem sido equivocada. O resultado tem sido a burocratização das normas e rotinas internas desses órgãos. De maneira geral, isto acabou favorecendo a corrupção nestas instituições e a atividade ilegal.

Vários recentes levantamentos, tanto de entidades não-governamentais como **Amigos da Terra** quanto de órgãos do governo como a Embrapa, constataram e comprovaram que os projetos de “manejo” utilizados pelas madeireiras nas principais áreas de exploração do Pará e de Rondônia não estão realmente sendo executados, servindo principalmente para “legalizar” madeira de origem clandestina. Por exemplo, a maior parte do mogno extraído na região Sul do Pará é retirada de reservas indígenas. A exploração ilegal tem sido documentada igualmente em parques, reservas biológicas e estações ecológicas administradas pelo Ibama. Contando com um corpo técnico excessivamente lotado em escritórios e dispondo apenas de um guarda florestal para cada 6 mil km² de área de proteção absoluta (reserva biológica, estação ecológica) o Ibama tem severas limitações para garantir a proteção das unidades de conservação na Amazônia.

Deve-se notar que entre as condições para efetivar as propostas de reforma do Ibama, comentadas no *capítulo 2*, deveriam ser contempladas auditorias nas superintendências estaduais do órgão sobre irregularidades cometidas na aprovação, vistoria e supervisão de planos de manejo e planos de corte seletivo, bem como o uso indevido de autorizações para o transporte (ATPFs), punindo os responsáveis.

Em alguns casos, seria necessário coordenar estas auditorias com outros órgãos em que deveriam ser realizadas parte das investigações, como Funai, Incra, órgãos estaduais, etc. Também deveriam ser realizadas auditorias específicas nos setores de contencioso das superintendências estaduais.

8.1.7 As Experiências de Manejo

Até meados dos anos 90, as experiências de manejo florestal se restringiam a experimentos de pesquisa e/ou demonstrativos conduzidos por órgãos como Sudam/Feap, Embrapa e Inpa. Ainda hoje existe um certo ceticismo quanto à viabilidade ecológica, econômica e social do manejo florestal na Amazônia. Esse ceticismo existe nos diferentes grupos de interesse relacionados com a atividade florestal na Amazônia: movimentos ambientalistas, empresários, movimentos sociais, pesquisadores, instituições governamentais, profissionais e, sobretudo, formuladores de políticas públicas.

Só nos anos 90 surgiram iniciativas de manejo envolvendo a pesquisa e o setor produtivo. O projeto piloto de manejo florestal conduzido pela Imazon em Paragominas, o principal pólo madeireiro, serviu como modelo para que a Fundação Floresta Tropical, uma ONG estabelecida na Amazônia em 1994, implantasse outros modelos em diferentes partes da Amazônia, levando em conta formas diferentes de exploração florestal da região. As iniciativas incluem cursos, vídeos e testes de campo. Estas atividades podem ser expandidas e outras instituições vir a ser incorporadas ao processo, que deve incluir especialmente instituições de pesquisa e ensino. Os projetos foram importantes na geração de informações sobre silvicultura tropical, mas tiveram alcance limitado em termos de disseminação.

Este modelo conceitual de realizar projetos pilotos de manejo florestal em diferentes tipos de floresta (floresta densa de terra firme, aberta de terra firme, floresta de várzea, etc.) em diferentes tipos de propriedade (grandes e pequenas propriedades privadas, comunidades, florestas nacionais, terras indígenas) tem sido utilizado pelo novo projeto de Apoio ao Manejo Florestal da Amazônia (Ex-Flona) do Programa Piloto (*ver capítulo 12*). A idéia básica é gerar técnicas de baixo custo para o manejo das florestas na região, além de servir como referência para as atividades de extensão e capacitação da mão-de-obra.

A adoção dos procedimentos básicos de inventário florestal, corte de cipós e planejamento cuidadoso tem um custo adicional de aproximadamente US\$ 50 per hectare, dependendo das circunstâncias. No entanto, as perdas com a utilização pouco eficiente dos equipamentos e o desperdício de madeira das operações não-planejadas são maiores do que os custos adicionais associados à exploração madeireira planejada. Portanto, os custos do manejo florestal podem ser recuperados com o aumento da eficiência da exploração.

8.1.8 Implementar o Zoneamento Florestal

A adoção de manejo florestal depende da criação de situações favoráveis de preço de matéria-prima. A maneira mais simples para elevar o preço da madeira é tornar o recurso madeireiro artificialmente escasso. Isso pode ser feito através de um zoneamento florestal. O zoneamento permitiria discriminar as áreas com vocação florestal daquelas que deveriam ser protegidas da exploração madeireira. Os critérios para o zoneamento deveriam incluir riqueza do recurso madeireiro (mapa de vegetação), topografia, situação fundiária, diversidade biológica, infra-estrutura. Um estudo de caso realizado pelo Imazon mostra que em 20% da área do estado do Pará não há recurso madeireiro, 28% das áreas estão legalmente protegidas (terras indígenas, terras militares, unidades de conservação), 20% são áreas consideradas como de altíssima prioridade para conservação em função de sua riqueza biológica, 32% são áreas indicadas para exploração madeireira dada a proximidade dos centros madeireiros, ausência de restrições legais e não estarem classificadas como áreas de altíssima biodiversidade.

Esse exercício indica que, em alguns casos, as informações principais para um debate sobre zoneamento do setor florestal na Amazônia já se encontram disponíveis. Atualmente, não existem critérios para decidir onde a exploração madeireira pode ocorrer e onde deveria ser proibida. Como resultado, a exploração madeireira tem crescido de forma não planejada e amplamente ilegal, especialmente em áreas indígenas.

As Florestas Nacionais (Flonas) apresentam uma grande vantagem em relação a outras áreas com potencial de produção florestal na Amazônia. Uma das principais razões é a segurança fundiária e o compromisso de longo prazo com a atividade florestal. O problema é que as Flonas não foram efetivamente implementadas como áreas de produção florestal. Deve-se rever a situação geral das Flonas da Amazônia, e estabelecer uma política regional. Essa política regional deve ser voltada para (i) criação de novas Flonas (inclusive Florestas Estaduais) em áreas de expansão da fronteira madeireira, (ii) implementação de algumas Flonas em escala piloto (a Flona Tapajós está sendo implementada pelo Programa Piloto), e (iii) relacionamento com programas estratégicos de melhoria do sistema de monitoramento e fiscalização.

Uma norma do recente decreto 1963/96 que faz parte do pacote amazônico comentado acima estabelece a elaboração de propostas técnicas para novas Flonas dentro de prazos extremamente curtos, de 30 dias. Isso gera preocupações em relação à viabilidade do processo, em particular no que diz respeito à necessidade de complexos processos de consulta e articulação local.

8.1.9 Rumo à Certificação

Na Europa e Estados Unidos a atitude dos consumidores tem mudado bastante, e isso começa a ter efeito sobre a lucratividade do manejo florestal. Nesses países, os consumidores se mostram cada vez mais dispostos a pagar um pouco mais (geralmente 5% a 10%) por produtos obtidos através de manejo, cuja produção não só é sustentável ambientalmente mas também resulta em benefícios sociais e ambientais duradouros. Trata-se de uma solução de mercado para o problema da viabilidade econômica do desenvolvimento sustentável. Essa mudança de hábitos dos consumidores, especialmente daqueles com maior acesso à educação e informação, criou um “mercado verde” em franca expansão.

Uma grande oportunidade para aproveitar estas oportunidades é a certificação de produtos florestais, madeireiros e não-madeireiros. A certificação representa um novo instrumento capaz de criar estímulos financeiros ao manejo florestal. Trata-se de uma oportunidade histórica, para a qual muitos mercados, especialmente os europeus, estão bastante maduros. A certificação deveria ser implementada de maneira a estimular também o pequeno e médio produtor a investir no manejo na perspectiva de um melhor acesso aos mercados.

No Brasil, a idéia de certificação ambiental dos produtos, ou “selo verde”, foi recebida de forma preconceituosa, sem uma reflexão mais profunda sobre o assunto. Houve, no início, a alegação de que tratava-se de uma medida de protecionismo contra os produtos brasileiros. Logo surgiu a alegação de que o ideal para os interesses do país era prosseguir com o sistema atual de exploração madeireira, uma vez que ele gerava emprego, impostos, etc. Alegou-se ainda que o manejo sustentável de florestas naturais era algo impossível biologicamente.

Essas idéias se demonstraram equivocadas. Com relação ao protecionismo, a grande maioria dos produtos exportados hoje passa por algum sistema de certificação de qualidade e isso não tem fechado mercados para o Brasil. Pelo contrário, o Brasil é um dos países com maior número de empresas certificadas pela ISO 9000. Por outro lado, a suposição de que o atual sistema de produção predatória de madeira e outros produtos seria benéfico socialmente é equivocada. Os salários são baixos, as condições de trabalho péssimas e o nível de sonegação de impostos é altíssimo. Por fim, o manejo sustentável de florestas naturais é plenamente viável do ponto de vista biológico, uma vez que se defina para cada floresta a intensidade, frequência e forma de extração, além dos cuidados para que a regeneração seja a melhor possível.

Podemos chegar a três conclusões: 1) para ser confiável e atingir seus objetivos, a certificação deve ser independente dos interesses dos produtores; 2) um sistema eficaz de certificação pode criar estímulos econômicos necessários para os produtores rurais se interessarem mais pela manutenção das florestas e menos pela substituição destas pela agricultura ou pecuária, e pode ajudar a garantir níveis mínimos de benefícios sociais e ambientais, coerentes com os objetivos do desenvolvimento sustentável; 3) o consumidor brasileiro precisa se integrar nesse movimento mundial, exigindo dos fornecedores selos de garantia de que cadeiras, lápis, assoalhos, telhados e papel estão contribuindo para a proteção e não a destruição das florestas, e para este fim precisa de receber adequada informação.

8.2 Produção e Mercado de Celulose

As vantagens comparativas do Brasil e os avanços em técnicas silviculturais das florestas plantadas fizeram do país o maior produtor mundial de celulose de fibra curta (proveniente do eucalipto), com 50% da produção global, o sétimo produtor de celulose (fibras curta e longa) e o décimo-primeiro de papel.

O setor de papel e celulose, embora não característico da região, possui duas importantes interfaces com as políticas públicas voltadas para a Amazônia. A primeira delas se relaciona com as formas de uso e exploração da floresta, nativa e plantada, e a segunda com a geração de tecnologias de manejo florestal sustentável e de produção de celulose, com um estoque de técnicas e de conhecimento científico a ser adaptado ou transferido para o contexto amazônico.

Importante ativo imobilizado dos empreendimentos de papel e celulose, a base florestal representa para as indústrias brasileiras a principal fonte de vantagens comparativas, sobretudo a relacionada com o diferencial de custos através do maior rendimento físico das espécies aqui plantadas, tanto o eucalipto quanto a conífera, que têm, respectivamente, ciclos de sete e 15 anos.

8.2.1 A Tendência ao Crescimento

Na Amazônia Legal, apenas dois estados produzem celulose numa participação percentual sobre o total do país de apenas 6,22%, sendo a produção do Pará bem mais expressiva (5,81%), devido à presença do projeto Jari, do que a do Maranhão (0,41%), enquanto não se iniciam as atividades da empresa Celmar, que devem começar em 2001 com uma produção de 420 mil t/ano de celulose. A produção de papel, por sua vez, é ainda mais insignificante: enquanto o Pará responde por apenas 0,32% da produção total do país, o Maranhão contribui com 0,8%. A empresa Champion resolveu recentemente cancelar o projeto para produção, no Amapá, de cavacos de eucalipto para exportação rumo ao sul dos EUA e ao Japão, onde há restrições físicas e legais para a obtenção da matéria-prima à produção de papel.

Apesar do reduzido peso do setor na região, uma tendência de expansão vem sendo estudada no bojo da proposta de Reformulação da Política Florestal do ministério do Meio Ambiente, inicialmente voltada para a Amazônia Oriental, em cujas áreas degradadas propõe-se plantar 180 mil hectares de florestas para fornecer madeira, entre outros fins, para produção de celulose.

Por outro lado, face à maior concorrência na produção de celulose com a entrada no mercado de economias emergentes como as da Tailândia, Chile e Indonésia, algumas grandes indústrias começaram, recentemente, as primeiras experiências utilizando parte da madeira de suas florestas plantadas (sobretudo o eucalipto devido à sua maior flexibilidade genética) para outros fins que não especificamente a produção de celulose e papel. É o caso, por exemplo, da Aracruz Celulose e da Vale do Rio Doce. Assim, a produção de madeira nas grandes indústrias de papel e celulose começa a seguir a tendência desenvolvida em outros países com maior tradição florestal, abrindo o acesso ao potencial de geração de tecnologia específica.

A diversificação do uso da madeira gera empregos alternativos, compensando o corte de postos de trabalho nas atividades voltadas especificamente para a produção de celulose e papel, intensiva em capital tanto na base florestal quanto na industrial. Por outro lado, tem um poder de encadeamento com outras atividades, dada a menor especialização, a facilidade de alocação de mão-de-obra não qualificada e as oportunidades de terceirização, a exemplo do que já vem sendo feito nos contratos de fomento florestal.

A questão do uso múltiplo das florestas de produção, contudo, é controversa do ponto de vista dos impactos ambientais. As atividades justificam-se desde que voltadas à diversificação das formas de utilização e exploração de complexos florestais de produção. Quando a ênfase é dada simplesmente à maximização dos procedimentos de exploração de produtos florestais, sérios distúrbios funcionais podem atingir o meio ambiente. As implicações mais óbvias apontam para uma elevação imediata da demanda energética por meio da utilização intensiva de fertilizantes e defensivos agrícolas maior do que os normalmente utilizados para a produção da fibra de celulose, resultando num aumento significativo da entropia global dos sistemas, porque retira fontes de nutrientes uma vez que tudo é aproveitado, das folhas à raiz.

Assim, o uso múltiplo de insumo florestal industrializado na mesma área reservada à produção da fibra para celulose não é recomendável, apesar de serem necessários mais estudos que ofereçam argumentos científicos certos sobre o assunto. Já em áreas diferenciadas, preparadas especificamente para outros fins, ele representaria um ganho em conservação de biodiversidade, embora exija um custo adicional em insumos para o seu manejo.

8.2.2 A Normativa no Brasil

São três as licenças necessárias ao funcionamento da indústria de papel e celulose:

- Licença de Localização, na fase de implantação do empreendimento. Implica um diagnóstico profundo da região e dos impactos que o projeto provocará, resultando no Eia-Rima (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental).
- Licença de Implantação, requerida antes do início da implantação física da indústria. Nesta fase toda a engenharia básica deve estar desenvolvida e ser submetida aos técnicos das secretarias estaduais de Meio Ambiente para avaliação.
- Licença de Operação, solicitada antes do início da fase operacional do empreendimento.

A empresa é ainda obrigada a produzir sua matéria-prima, manter reservas de espécies nativas e praticar o sistema de intercalar plantio homogêneo com floresta nativa.

Os projetos tem que ser submetidos à Secretaria de Meio Ambiente do estado para obter licença e deveriam ser periodicamente por ela monitorados e fiscalizados, desde o manejo florestal até o processo industrial. Qualquer alteração no processo produtivo deve ser notificada e aprovada pelo órgão público responsável. As empresas também deveriam comprometer-se a reflorestar áreas com espécies nativas da região, em especial as matas ciliares, uma vez que a preservação dos mananciais de água é fundamental numa atividade que dela depende.

Cabe lembrar que, apesar da legislação federal como o Código Florestal, a Constituição delegou aos estados o poder de formular sua própria legislação. Enquanto o estado de Minas Gerais já tem uma legislação própria, o Paraná acaba de editar a sua e outros estão discutindo a matéria, não há ainda notícia deste tipo de regulamentação na Amazônia.

8.2.3 A Agenda do Governo e a Reformulação da Política Pública

Em meados de 1994, o ministério do Meio Ambiente iniciou um processo de discussão com lideranças e entidades representativas do setor florestal do país, envolvendo associações dos segmentos produtivos da iniciativa privada, instituições florestais e ambientais estaduais e ONGs. O principal objetivo era promover uma reaproximação com o setor e estabelecer as bases de um diálogo para revisão de políticas e programas voltados para a atividade florestal.

Duas medidas foram tomadas no governo passado: o decreto nº 1282/94, regulamentando o artigo 15 do Código Florestal, que trata da exploração sustentável das reservas florestais da Amazônia, e a criação do Conaren (Conselho Nacional dos Recursos Naturais Renováveis). Em que pese a importância destas iniciativas, até então o governo não havia produzido um conjunto de diretrizes estratégicas mais claras e abrangentes para o desenvolvimento sustentável das atividades florestais no país.

Face a esta constatação, dois documentos foram elaborados: *Ecosistemas Brasileiros e os Principais Macrovetores do Desenvolvimento* e *Diretrizes para uma Política Florestal Brasileira*. Paralelamente, iniciou-se o debate em torno dos resultados do projeto *Diagnóstico e Avaliação do Setor Florestal Brasileiro*, desenvolvido pelo Ministério, pelo Ibama e pela Funatura e financiado pela Organização Internacional da Madeira Tropical (ITTO), resultando na definição de uma Agenda de Trabalho Conjunta para a Formulação de um Novo Programa de Reflorestamento do País, que norteará as ações futuras do governo na área florestal. Comentaremos a seguir os pontos da Agenda que dizem respeito ao setor de papel e celulose:

a) O documento parte da premissa de que o grande desafio é a defesa das florestas nativas da região, para o qual podem contribuir os avanços científicos das grandes indústrias de papel e celulose no

manejo sustentável de florestas plantadas. Recomenda que o poder público busque formas de associação em programas de pesquisa, aproximando pesquisadores do setor público (Embrapa, universidades) com os pesquisadores e técnicos das empresas.

É inquestionável que o setor privado avançou consideravelmente na área científica, podendo dar uma significativa contribuição à difusão do manejo sustentável de florestas. No entanto, a comunidade científica, nacional e internacional, ainda não chegou a um consenso acerca dos benefícios e males causados por plantios homogêneos, em especial o eucalipto, que representa a maior parcela de nossas florestas artificiais devido ao seu excelente desempenho comercial. Uma controvérsia gira em torno do potencial de conservação da biodiversidade, mesmo em cultivos intercalados com espécies nativas, e do grau de ressecamento do solo provocado pelo cultivo intensivo.

b) O documento afirma que as formas de exploração da madeira na região são ainda marcadas pelo amadorismo, com desperdício de capital natural e irregularidades na aplicação da legislação.

É preciso reconhecer a importância econômica do setor de papel e celulose e a relativa superioridade de seu modelo de gerenciamento ambiental quando comparado com outros empreendimentos florestais existentes na região. Portanto, a presença de representantes das indústrias de papel e celulose em fóruns de formulação de políticas públicas para a Amazônia pode contribuir para uma perspectiva nova em termos de gestão empresarial e racionalização no uso dos recursos.

Apesar de estar se iniciando, timidamente, um debate em torno da chamada auto-regulação das empresas, no Brasil a quase totalidade delas ainda atua de forma reativa, agindo inicialmente sob pressão do mercado (é o caso dos certificados ambientais) e só em segundo plano para atender as normas legislativas. Somente em casos extremos - e na maior parte dos quais quando os grupos ambientalistas organizados conseguem respaldo jurídico - responde à demandas da sociedade civil. Não se tem notícia, por exemplo, de indústrias que aplicaram a auditoria ambiental espontaneamente. Isto porque ainda impera o conceito de que o investimento ambiental não gera lucro, representando apenas ônus financeiro.

c) O documento alega que os empresários da Amazônia não encontram incentivos para investir no manejo florestal sustentável, cujo retorno é de longo prazo, devido ao conturbado contexto fundiário (reservas públicas não-demarcadas, títulos de propriedade precários e irregulares, etc.) e à deficiência dos equipamentos de infra-estrutura básica, principalmente no setor de transporte. A Champion, por exemplo, ia destinar sua enorme área de plantação de eucalipto, no Amapá, apenas à exportação de cavaco, dado o custo que teria representado o transporte da madeira para ser beneficiada em suas fábricas. Com base nesses exemplos, conclui-se que falta uma política fundiária e de infra-estrutura que atraia o capital privado, sobretudo aquele ecologicamente responsável, já que os grandes latifúndios predatórios continuam a se multiplicar na região.

Tal afirmação não é descabida. Contudo, as decisões de investimento parecem obedecer mais à uma opção de competitividade estratégica da empresa em tempos de globalização, pois o "equilíbrio" dos mercados foi rompido, aparentemente na direção da ampliação da liberdade de atuação, mas, essencialmente, tornou-os mais restritos, amesquinhando as oportunidades de investimento.

d) O ministério do Meio Ambiente chegou a formular, em agosto de 1996, uma proposta de incentivo ao reflorestamento através da redução do imposto de renda pago pelas empresas, com alíquotas diferenciadas por região (25% na Amazônia). Isto já ocorreu em meados da década de 60, mas a experiência passada falhou pela ausência de critérios de seleção e de instrumentos de fiscalização mais rigorosos. Resultaram daí grandes áreas abandonadas, sem receberem nenhum tipo de atividade econômica ou procedimentos de manutenção.

As ONGs ambientalistas já criticaram a idéia, considerada retrógrada e ineficaz. Cumpre discutir a implementação de um imposto sobre o uso de áreas na Amazônia, seja para que fim for, mesmo o de reflorestamento e recuperação de áreas degradadas, sem que com isso o Estado se desobrigue de empreender todos os esforços possíveis no equacionamento dos graves problemas fundiários da região.

e) O documento acredita que a razão pela qual muitos empresários não se interessam pela produção de celulose na Amazônia é principalmente a inexistência de políticas de incentivo creditício.

As linhas de crédito são, de fato, limitadas, mas não impediram que o setor tenha atingido, em relativamente pouco tempo, um patamar histórico em termos de rentabilidade, sustentado por uma base tecnológica moderna. Em agosto de 1996, o BNDES anunciou uma nova linha de financiamento com prazo de 12 anos e carência de sete, juros equivalentes à Libor e *spread* máximo de 3%. Além disso, o governo está oferecendo um pacote que inclui a isenção do Imposto de Importação para aquisição de máquinas e o uso dos recursos da Finame, agência de financiamento de bens de capital do BNDES, pelas mesmas condições oferecidas ao setor agrícola. No atual panorama brasileiro, esta situação não pode ser considerada de penalização. É verdade que as indústrias estrangeiras de papel e celulose não foram, até agora, contempladas pelas linhas de financiamento do BNDES, mas as grandes empresas nacionais continuam a se beneficiar desses recursos.

Recentemente, no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial (PNDA) que, junto com o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), movimentou recursos no valor de US\$ 600 milhões do Banco Mundial no período 1989/93, o segmento foi incluído nas atividades financiadas. As empresas selecionadas foram aquelas que interessavam à política de *portfólio* das instituições financeiras privadas encarregadas de gerir os recursos do programa. Ou seja, apenas um pequeno número de grandes empresas com forte poder de mercado foi beneficiado, por oferecer baixo risco e retorno garantido. As pequenas e médias empresas de papel e celulose podem se lamentar da falta de crédito, mas as grandes e tradicionais têm tido um acesso satisfatório à maior parte das linhas de financiamento destinadas à indústria e estão suficientemente capitalizadas para reverter parcela expressiva dos seus lucros nas próprias atividades.

f) Segundo dados do *Diagnóstico e Avaliação do Setor Florestal Brasileiro*, mantendo os níveis atuais de produção e consumo de madeira, a partir do ano 2003 registrar-se-ão déficits de madeira plantada de *pinus* e eucalipto nas regiões Sul e Sudeste. Essa previsão, segundo o ministério do Meio Ambiente, obriga a retomada do plantio. Este deverá ser alavancado pelo projeto já encaminhado à presidência da República que prevê um plano de duplicação da capacidade instalada do setor de papel e celulose para os próximos 10 anos, justificando o estabelecimento de um novo programa de reflorestamento.

Estes dados fornecem argumentos suficientes para que se estudem projetos de plantações também na Amazônia. Contudo, deve-se levar em consideração que os estudos científicos existentes não nos autorizam a afirmar que aquelas culturas se adaptariam plenamente na região, sendo necessárias novas análises capazes de projetar esse quadro no contexto dos avanços tecnológicos futuros, responsáveis pelo melhor aproveitamento da madeira naquelas mesmas regiões.

g) Um grande obstáculo apontado no documento à expansão das indústrias de papel e celulose, em particular, e do setor reflorestador em geral, é o que diz respeito ao arsenal burocrático exigido pela legislação federal em vigor. O excesso de normas de comando e controle desestimula a ação dos interessados, sobretudo pequenos e médios produtores. O ministério do Meio Ambiente propõe-se a remover esses entraves com vistas a viabilizar, principalmente, a formação de florestas via sistema de terceirização, o chamado Fomento Florestal que está sendo adotado pelas grandes indústrias de papel e celulose no Espírito Santo e no Sul da Bahia. Alegando que a exigência da auto-suficiência de matéria-prima florestal contribui para a perpetuação do modelo de latifúndios florestais plantados, o ministério pretende reverter esse processo através do incentivo à produção de florestas no interior das pequenas e médias propriedades rurais.

Esta questão é extremamente delicada. Eliminar determinadas exigências, hoje, pode significar o surgimento de graves problemas no futuro. Sabe-se, por exemplo, que a titulação é um ponto crítico na região, pois poucos estados têm títulos juridicamente perfeitos, embora justamente por isto a terra seja mais barata. Já nos estados que tem titulação correta a terra é mais cara, o que não justifica o investimento em base florestal que demanda muito tempo de maturação (no mínimo, os sete anos do ciclo do eucalipto) e gastos fixos expressivos. Por outro lado, a experiência tem demonstrado que a abundância de normas de controle não produz resultados satisfatórios. O sistema mais moderno de gestão e monitoramento dos recursos naturais é aquele que reúne, na forma da parceria com responsabilidade, representantes de todos os segmentos sociais envolvidos no processo: sociedade civil, setor privado e instâncias governamentais nos seus diversos níveis.

Recomendar a prática do Fomento Florestal para a Amazônia é hoje dificilmente compatível com o estado da titulação fundiária, mas é uma questão que poderia ser examinada no futuro, dentro de um eficaz sistema de zoneamento, pois ela poderia vir a representar uma alternativa econômica promissora para os pequenos e médios produtores locais, contribuindo também para a desconcentração fundiária. Se executada com seriedade, ajudaria a alavancar o processo de desenvolvimento regional e poderia funcionar como instrumento para administrar as externalidades num processo mais amplo de desenvolvimento sustentável.

h) O ministério do Meio Ambiente considera que as florestas plantadas têm um papel estratégico na conservação de remanescentes florestais nativos do país. Segundo o documento em questão “conquanto as plantações de eucalipto, *pinus* e outras espécies exóticas ainda sejam chamadas de desertos verdes pela suposta ausência de biodiversidade, esta questão está amplamente superada pelos plantios entremeados com matas nativas”.

Ora, sabe-se que este debate não foi, ainda, superado nos meios científicos, gerando muita polêmica e controvérsia. Sem dúvida, deve ser relativizada sua contribuição na conservação da biodiversidade. De qualquer forma, seria importante desenvolver comparações com atividades monocultoras tradicionais, como nos casos do café e da pecuária extensiva, ambas desenvolvidas nas áreas de Mata Atlântica, assim como as relativas análises de valoração econômica com base em diferentes metodologias.

i) Chegou-se hoje a um consenso a respeito da influência das políticas macroeconômicas na promoção do desenvolvimento sustentável das florestas. Há necessidade de buscar maior integração e complementaridade nas áreas de tributação, política industrial, PD, incentivos creditícios e fiscais e regulações econômicas, de maneira a se adequarem todos os instrumentos necessários à consecução de uma política coerente e sistemática. Estas seriam as intenções do *Protocolo Verde*, programa ativado em 1995 que busca mecanismos para evitar a utilização de créditos oficiais e benefícios fiscais em atividades ou projetos que prejudicam o meio ambiente. Define, ainda, a destinação prioritária de recursos financeiros a projetos que apresentem fortes traços de sustentabilidade e acarretem menos danos ambientais.

8.2.4 Impactos Ambientais na Amazônia

O Rima da Celmar foi apresentado em audiência pública realizada em Imperatriz (MA) e questionado pela Curadoria do Meio Ambiente daquela região, devido à não apresentação do Eia-Rima industrial. A Promotoria decidiu remeter a decisão final ao Conselho Estadual de Meio Ambiente que, em apreciação realizada em julho passado, liberou o licenciamento ambiental do Projeto Florestal, condicionado à elaboração de Eia-Rima industrial no prazo de dois anos a partir da data do licenciamento.

O sindicato dos trabalhadores e entidades de apoio aos índios anunciaram decisão de entrar com representação jurídica, exigindo o estrito cumprimento das normas ambientais, enquanto a empresa tomou a iniciativa de criar um Conselho Consultivo com representações da sociedade, com a finalidade de acompanhar não só o cumprimento da legislação como também os projetos ambientais em prol da região. Questiona-se, contudo, como serão alcançados os 138 mil hectares necessários à implantação da Celmar, em função da dificuldade na obtenção de novas áreas.

Também a Champion apresentou falhas em seu Rima para a instalação de sua fábrica no Amapá, sob a acusação de que vários trechos do Eia foram copiados, literalmente, do projeto apresentado pela própria Champion. Isso demonstra que a empresa responsável pelo estudo, STPC Engenharia de Projetos Ltda, não teve a postura isenta que a legislação exige. Além disso, faltaram vários detalhes sobre a localização das áreas onde serão plantados os eucaliptos, as medidas mitigadoras propostas parecem, em função dos próprios orçamentos anexados, inviáveis e nem foram estudadas medidas efetivas para evitar a extinção de 20 espécies animais do cerrado. Estes problemas, provavelmente, contribuíram para a recente decisão da empresa de renunciar ao desenvolvimento do projeto.

8.2.5 Subsídios para a Reforma

A incorporação de representantes das principais indústrias de papel e celulose no debate sobre o encaminhamento de alternativas sustentáveis no setor florestal é recomendável como forma de

comprometer o setor com a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável. Os executivos do setor estão particularmente preocupados com a falta de instrumentos públicos de política comercial para barrar o que chamam de “protecionismo verde”, que vem sendo praticado por empresas concorrentes dos países europeus, para as quais as restrições de reservas florestais têm suscitado estratégias competitivas como a da exigência da reciclagem e as campanhas contra o uso de celulose proveniente do eucalipto.

Os empresários brasileiros alegam que tais medidas representam uma forma velada de protecionismo comercial, e solicitam iniciativas, em nome da igualdade de oportunidades, para evitar essa barreira ambiental. O setor está se organizando para cobrar das autoridades públicas competentes políticas mais drásticas no equacionamento dessa problemática. A forma como esta questão vai ser interpretada e encaminhada pelos tomadores de decisão, também em função dos resultados do esforço de *lobbying* do setor, revelará a capacidade dos órgãos públicos de avançar na internalização das práticas ambientais.

Deve-se observar, porém, que o estímulo representado até agora por estas restrições está entre os fatores que fizeram com que o setor de papel e celulose, ao longo de sua rápida ascensão, tenha incorporado desde o início uma preocupação ambiental que, no médio e longo prazo, pode representar na realidade uma significativa vantagem comparativa nos mercados internacionais.

A institucionalização da presença de ONGs no acompanhamento oficial dos processos de licenciamento, tanto nas sessões de audiência pública quanto na elaboração dos Eia-Rimas, garantiria a necessária transparência e legitimidade no tratamento de um tema de interesse coletivo como é o da conservação do meio ambiente.

Em função de seu rápido crescimento, de seus múltiplos impactos e da relativa falta de conhecimentos técnicos sobre as condições de sua sustentabilidade ambiental, o setor de papel e celulose faz parte daquela categoria de empreendimentos para os quais seria necessária a adoção de auditoria ambiental obrigatória. Uma legislação neste sentido, proposta pelo deputado Fábio Feldmann, está em tramitação no Congresso.

Deve-se alertar para o perigo de os órgãos oficiais proporem políticas florestais não diferenciadas por região, recomendando-se formas de regionalização das próprias, em que seja levada em consideração a precariedade dos recursos humanos, técnicos e financeiros da administração pública aos níveis federal e estadual.

A preservação da integridade física e territorial da região, afastando qualquer hipótese de surgimento de novos casos como o do projeto Jari, passa por uma discussão ampla com a sociedade. E essa lição parece ter sido aprendida, ao menos no campo da retórica, pois as empresas que atuam na Amazônia têm se preocupado em demonstrar familiaridade com conceitos ambientais, tais como desenvolvimento sustentável e zoneamento econômico-ecológico, assumindo uma postura responsável em defesa da região.

Finalmente, é preciso lembrar que o valor da biodiversidade é incomensurável, seja do ponto de vista estritamente econômico, seja enquanto patrimônio ambiental e cultural. Deste modo, as políticas públicas voltadas para sua defesa, no caso também do setor de papel e celulose, devem ganhar a devida prioridade, procurando-se evitar influências de conjunturas políticas e dosar criteriosamente interesses individuais e coletivos.

8.2.6 Instrumentos Normativos

Para complementar de maneira coerente as iniciativas mencionadas acima para a sustentabilidade das atividades do setor de papel e celulose seriam necessárias algumas medidas normativas e administrativas, entre as quais:

- Buscar maior transparência e rigor na elaboração dos Eia-Rimas, tais como procedimentos mais criteriosos e democráticos na escolha dos executores.
- Exigir o envolvimento de ONGs e de representantes das comunidades locais atingidas, tanto na seleção quanto na execução dos projetos.
- Prever um acompanhamento sistemático, acoplado a mecanismos de divulgação das atividades desenvolvidas, descentralizando e regionalizando os estudos.

- Adotar a proposta, já levantada por alguns estados, como São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, da obrigatoriedade de auditorias ambientais, à semelhança dos Rimas.
- Rever a atual legislação federal, que não é clara quanto ao uso de mata nativa em propriedades legalmente adquiridas (pois não explicita a proibição), levando o dono a interpretar que é permitido desmatar para o plantio: "... deverão manter ou formar, diretamente ou em participação com terceiros florestas próprias, cuja produção sob exploração racional, seja equivalente ao consumo da unidade industrial, inclusive, em suas futuras expansões".

9 QUESTÃO FUNDIÁRIA: A NATUREZA NÃO É IMPRODUTIVA

9.1 Reforma, Descentralização e Meio Ambiente

A recente determinação do ministério de Política Fundiária de viabilizar as atividades de reforma agrária através da revisão do Imposto Territorial Rural e sua estadualização levanta uma série de preocupações, relacionadas, principalmente, com a falta de qualquer consideração ambiental entre os critérios para a cobrança do imposto. De acordo com as informações obtidas até agosto de 1996, está sendo adotado um critério de mera progressividade com alíquotas crescentes para propriedades "improdutivas", sem alterar as disposições que consideram "improdutiva" a cobertura vegetal nativa.

Enquanto o governo parece disposto a investir politicamente em um difícil processo - que levará, se bem-sucedido, a mudanças na Constituição para repassar aos estados o poder de desapropriação, hoje competência exclusiva da União - a questão ambiental parece totalmente esquecida. Com isso, se tornariam mais distantes os objetivos de apoio à sustentabilidade e redução no desmatamento estabelecidos pelo Programa Piloto. Estas preocupações deveriam ser claras para o atual ministro da Política Fundiária, que, enquanto presidente do Ibama até poucos meses atrás, tomou iniciativas como a do *Protocolo Verde*, visando incorporar objetivos ambientais em atividades de outros órgãos da administração pública.

Cabe mencionar neste âmbito a recente iniciativa do Conselho Nacional dos Seringueiros solicitando a demarcação, até o ano 2000, de cerca de 10% do território de floresta amazônica como área de uso coletivo, legalizando, assim, o uso da terra e gerando melhores condições de vida para aproximadamente 100 mil famílias, com gasto estimado de R\$ 250 milhões em cinco anos. Esta proposta, conhecida como "reforma agrária ecológica", seria realizada prioritariamente em áreas aproveitáveis para a implantação de reservas extrativistas e projetos de assentamento extrativista, tendo como pressuposto que o índice de ocupação para garantir a sustentabilidade exigiria uma área de 500 hectares por família, ou um habitante por quilômetro quadrado.

É importante observar o governo mostrou, no início, uma inesperada disponibilidade em discutir e encaminhar esta proposta no quadro das iniciativas de política fundiária e reforma agrária. Ao mesmo tempo, é necessário levar em consideração que, na ausência de uma adequada instrumentalização, um plano tão ambicioso seria fatalmente destinado ao fracasso. Em particular, o governo federal deveria esclarecer como pretende fazer com que os estados - para os quais seria repassada a responsabilidade de cobrar o imposto, gerando assim os recursos de um "fundo de crédito fundiário" - seriam estimulados a adaptar suas políticas aos moldes de um modelo de assentamento como o já citado. Até agora, os estados mostraram interesses contrários aos do "assentamento extrativista".

O caso de Rondônia é exemplar, porque revela uma resistência organizada e conjunta - tanto por parte dos órgãos fundiários estaduais quanto das superintendências regionais do órgão federal - às diretrizes do desenvolvimento sustentável, a despeito de existirem recursos específicos e expressivos que poderiam estimular uma maior disponibilidade para atender a estas exigências, como no caso do empréstimo do Planaflores.

Caracterizadas historicamente pelo desrespeito ao zoneamento e a legislação ambiental vigente, as políticas e práticas do Incra em Rondônia se deram em um contexto de acirramento de conflitos sociais, expulsão de populações tradicionais, desmatamento e degradação de certos recursos renováveis. Vale salientar que em alguns casos a atuação do Incra tem servido como catalisadora, iniciando uma cadeia de intervenções de órgãos estaduais que acabam legitimando e incentivando a ocupação desordenada do espaço e a utilização indiscriminada de recursos naturais.

Mesmo reconhecendo, em princípio, algumas vantagens na descentralização da política fundiária em função de práticas administrativas, por exemplo no sistema de registro de terra, é necessário observar como a atuação do Iteron (Instituto de Terras de Rondônia), tem reproduzido os mesmos vícios do Incra no que se refere à anuência em relação à intervenção de *elites* políticas e econômicas. Em geral, na falta de procedimentos para garantir a efetiva democratização da política fundiária, a transparência e moralização

da administração pública, bem como a existência de espaços permanentes de diálogo e participação da sociedade civil, as iniciativas de descentralização tendem a se tornar inócuas ou - pior ainda - contraproducentes.

A incoerência, do ponto de vista sócio-ambiental, da política fundiária do Incra em Rondônia e nos outros estados da fronteira de colonização, reflete a lógica dos interesses políticos e econômicos que dominam suas superintendências regionais assim como os órgãos fundiários estaduais. Neste sentido, é difícil estabelecer uma política fundiária mais coerente na ausência de profundas reformas no Incra, para a adoção de práticas de transparência, moralidade e participação da sociedade civil.

Se realmente o governo quiser realizar uma reforma agrária descentralizada, ele deveria, em primeiro lugar, criar espaços institucionais e normas operacionais para constituir comissões estaduais de política fundiária com ampla participação da sociedade civil organizada (incluindo representantes de pequenos agricultores, extrativistas, índios, ambientalistas, etc.). Estas comissões teriam a função de orientar o planejamento e monitoramento de ações relacionadas à desapropriação, assentamento e regularização fundiária realizadas pelo Incra e/ou pelos órgãos fundiários estaduais.

Também deveriam ser tomadas providências para garantir o respeito formal, pelo Incra e pelos órgãos estaduais, da legislação ambiental vigente (Eia-Rima, zoneamentos estaduais, unidades estaduais de conservação, etc.) nas ações de desapropriação, assentamento, alienação de terras públicas e regularização fundiária. Nos casos envolvendo Eia-Rima, deveria ser assegurada a realização de audiências públicas. Seria oportuna, especialmente em decorrência da citada proposta do Conselho dos Seringueiros, a criação de um grupo de trabalho misto (Ibama, ministério do Meio Ambiente, Incra, ministério de Política Fundiária, Polícia Federal, ONGs) visando a superação dos atuais conflitos entre a política fundiária e a legislação ambiental.

Uma condição para realizar qualquer plano compatível com a sustentabilidade é a imediata revisão das normas internas do Incra (especialmente a Instrução Normativa no. 03 de 8 de setembro de 1992) que reconhecem o desmatamento, associado à introdução de pastagens artificiais, como forma de conseguir reconhecimento de posse para fins de titulação de médias e grandes propriedades, ignorando assim seus potenciais impactos ambientais e sociais. Ao substituir estas normas, de qualquer forma, deveria-se evitar de favorecer especuladores. Além disso, a definição de novas normas para a venda de terras públicas deve levar em conta preocupações sociais e ecológicas, visando compatibilizar a legislação fundiária e ambiental, assim como as normas federais com as estaduais.

É fundamental que nos projetos de assentamento sejam garantidas medidas concretas para apoiar sistemas alternativos de produção agroflorestal e outras formas de manejo sustentável dos recursos naturais da propriedade, além de garantias de infra-estrutura e serviços básicos nos projetos de assentamento. A rigor, isto seria necessário para viabilizar todos os tipos de assentamento, mas, em particular, para o modelo extrativista que se pretende desenvolver. Por conseguinte, tanto o Incra quanto os órgãos estaduais deveriam colaborar nas atividades de regularização fundiária de reservas extrativistas, áreas indígenas e outras unidades de conservação, em vez de estimular, como é prática comum, conflitos entre colonos e as populações destas unidades.

Para evitar problemas que podem vir a crescer de forma preocupante com a reforma e sua descentralização, deveriam ser realizadas preventivamente investigações sobre as irregularidades nas superintendências regionais do Incra, em relação a práticas como a) superfaturamentos na avaliação de terras e benfeitorias nos processos de aquisição e/ou desapropriação de propriedades; b) reconhecimento prematuro de títulos sem validade jurídica para fins de desapropriação; c) utilização de critérios questionáveis na distribuição de lotes e titulação de terras, e d) falta de medidas para prevenir processos de concentração fundiária e especulação de terras em projetos oficiais de assentamento, como, por exemplo, através da freqüente concessão de autorizações para transferências de imóveis titulados ainda sob a vigência do período de carência, sem seleção prévia do adquirente. Na Amazônia, essas práticas têm levado a processos de reconcentração fundiária e, sobretudo, ao favorecimento de políticos e especuladores imobiliários.

Deve-se observar, finalmente, que a decisão do governo anterior de excluir os assuntos agrários do Programa Piloto (e, em consequência, o Incra, o ministério de Política Fundiária e as organizações sociais deste campo) limita seus objetivos e sua capacidade de impacto em uma das áreas que se tornaram de

maior prioridade política para o governo atual. Na Amazônia, particularmente, falta informação oficial sobre a situação das terras públicas, e os conflitos pela posse da terra têm-se multiplicado, como atestam os massacres recentes em Corumbiara (RO) e Eldorado (PA).

Esta exclusão já provocou impactos negativos em certos componentes do Programa, como o que se refere às terras indígenas. Da listagem oficial das terras indígenas a serem demarcadas foram excluídas as que implicavam demandas de reassentamento, devido à exigência, por parte do Banco Mundial, de elaboração de projetos de reassentamento dos não-índios que nelas se encontram atualmente, atividade esta que tornou-se inviável em decorrência da exclusão dos assuntos agrários.

É recomendável, portanto, reinserir no Programa a questão agrária de forma coerente, articulada e complementar as atividades já previstas que tenham implicações fundiárias, como as que se referem a unidades de conservação e terras indígenas. Se não parece realista, hoje, que o Programa Piloto possa financiar diretamente atividades de assentamento, seria talvez cabível contemplar recursos para organizar informações oficiais sobre a situação em que se encontram as terras públicas pertencentes ao Incra, as terras devolutas pertencentes à União e as terras improdutivas passíveis de desapropriação, situadas na região amazônica e que não poderiam deixar de serem consideradas no zoneamento. O Programa também poderia disponibilizar recursos para demandas de assentamentos rurais que não estivessem relacionadas às desapropriações, além de apoiar experiências inovadoras de assentamentos extrativistas e outras alternativas de reforma agrária apropriadas para a região, através de atividades como treinamento, formação, educação e apoio ao manejo múltiplo e às práticas agroflorestais.

9.2 Abrindo o Mercado de Terras

Além das sugestões específicas para a região amazônica mencionadas acima, faz-se necessário lembrar que uma abordagem coerente às questões da expansão da fronteira e da ocupação da Amazônia passa necessariamente pela equação do problema fundiário do restante do país. Considerações a este respeito já foram formuladas nos documentos anteriores de **Amigos da Terra** e **GTA**, tanto em 1991 quanto em 1994.

No Brasil, a ineficácia das políticas públicas em minorar o alto grau de concentração da propriedade da terra e o fato de que nos últimos anos esta viu aumentada sua demanda (a exceção da Amazônia) como ativo de reserva de valor contribuíram para favorecer sua utilização especulativa. O uso especulativo da terra mantém seu preço elevado, principalmente quando comparado ao de outros países da América Latina, tanto que o valor atual de todas as rendas permanentes com ela produzidas é menor do que seu preço de venda. Este fato, aliado à alta concentração da terra, cria grandes obstáculos para que os sem-terra possam ter acesso a ela através do mercado. Na situação em que se encontra o mercado de terras brasileiro é ainda difícil que este propicie por si mesmo o acesso à terra aos pequenos agricultores. Portanto, é necessário implementar um conjunto de políticas públicas eficazes para diminuir o uso especulativo da terra e sustentar economicamente a demanda dos sem-terra.

Cabe observar que, passados trinta anos da promulgação do Estatuto da Terra (a lei brasileira de reforma agrária), apesar de um imenso conjunto de dispositivos legais de natureza complementar (leis, decretos, portarias, instruções, resoluções, etc.) e da instalação de uma máquina administrativa para sua execução, compreendendo milhares de empregados, a estrutura agrária permanece inalterada em seu perfil básico. Todos os dados existentes mostram que o índice de concentração da propriedade da terra aumentou, tendo-se ampliada a área detida pelos grandes imóveis, enquanto a sob domínio dos pequenos se reduziu. Ou seja, houve um agravamento da situação apontada como indesejável no Estatuto da Terra, cuja aprovação se deu em 1964.

Ao longo deste período, os resultados da experiência do programa de reforma agrária brasileira foram medíocres. De 1964 a 1994 foram assentadas 350.836 famílias, das quais 85.181 em projetos de colonização, 122.114 através de ações fundiárias estaduais e 143.514 em projetos de reforma agrária do governo federal, o que dá uma média anual de 11.694, 2.839, 4.070 e 4.783 famílias, respectivamente. Estes números são absolutamente insignificantes diante da dimensão do problema agrário brasileiro, onde há milhões de famílias sem terra ou com pouca terra, vivendo em condições que oscilam entre a pobreza e miséria. Estes resultados também são irrelevantes se os comparamos com as próprias metas oficiais, já

que, por exemplo, o governo Sarney se propôs assentar 1,4 milhões de famílias, o governo Collor 500 mil e os recentes planos do governo atual apontam para um objetivo de 280 mil famílias até o final do mandato presidencial.

Independentemente do alcance de metas, mais ou menos ambiciosas, vale lembrar a situação de abandono em que se encontra a maioria dos projetos e a implantação casuística dos mesmos, que não contam com uma proposta de planejamento mais ampla para assistência, orientação e instalação de infraestrutura comum, necessárias para aumentar as possibilidades de sucesso.

A rigor, os modestos resultados do passado apontam para a necessidade de integrar os planos de metas com algumas medidas de intervenção no mercado de terras, como:

a) Regulação do mercado de terras: a regulação do mercado da terra, dentro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, é fundamental para responder ao fato incontestável de que no país existe uma elevada concentração e uma alta demanda potencial de terras. Os objetivos básicos da intervenção no mercado de terras, seriam, por um lado, fomentar e incentivar a oferta destas e, por outro, conseguir a transparência do mercado. Com relação ao primeiro aspecto, se trataria de incentivar a oferta potencial, especialmente em propriedades que a mantêm basicamente como reserva de valor (terras mantidas não-utilizadas ou com baixa produtividade). A transparência do mercado é ainda mais decisiva, porque uma forte demanda junto com uma considerável oferta potencial não teriam condição de serem atendidas sem um mercado ágil e organizado, em que a demanda pode contar com crédito. Seria também recomendável diminuir o tamanho do módulo rural em áreas localizadas em proximidade de cidades e estradas, podendo-se até reduzir o tamanho da reserva legal nestas áreas, onde é desejável estabilidade no assentamento.

b) A titulação da terra: medidas para este fim, necessárias para o país inteiro, tornam-se também decisivas na região amazônica, em função da precariedade da posse e das práticas comuns relacionadas com a utilização irregular de títulos com a conivência de órgãos públicos. Dotando de títulos de propriedade os que na prática são donos de terras mas não têm o reconhecimento legal, poderia-se incrementar a transparência nos negócios. Com a titulação, tanto o vendedor quanto o comprador têm maior segurança no negócio que realizam. O primeiro tem melhores condições para participar do mercado formal, e isso proporciona mais segurança ao segundo, que assim não terá problemas futuros.

São dois os principais argumentos que sustentam a oportunidade de investir em um sistema eficaz de titulação da terra: 1) os títulos aumentam a segurança da posse e, portanto, fornecem incentivos aos proprietários para realizar investimento em melhorias, benfeitorias e adotar novas técnicas com vista à utilização eficiente de sua propriedade; 2) os títulos facilitam o acesso ao crédito para os agricultores.

c) Modernização dos sistemas de registro da terra: os registros de propriedade de terras têm por finalidade oferecer segurança jurídica aos proprietários, assegurar a mobilidade da terra e facilitar sua distribuição. A modernização dos sistemas de registro da terra deve procurar simplificar, desregular e descentralizar o sistema para conseguir maior transparência do mercado. Estas medidas reduziriam os custos de transação e, portanto, o preço da terra. A simplificação do registro procura eliminar os custosos trâmites e requisitos prévios para registrar a propriedade e reduzir os custos externos e internos, que têm sido um problema crônico da administração pública. A descentralização criará órgãos públicos de registro, onde o número de propriedades o requeira, a fim de facilitar o registro.

A desregulamentação do aparelho legal é necessária para conseguir a defesa dos proprietários em razão dos excessos de regulamentação e dos abusos da burocracia, mas não deve se transformar numa desregulamentação total em detrimento dos pequenos proprietários. Por outro lado, é preciso atualizar e modernizar o Cadastro de Estabelecimentos Rurais através de técnicas de identificação das áreas por satélite. O cadastro rural está intimamente ligado ao registro de propriedade de terras, na medida em que permite verificar os dados fornecidos pelo proprietário junto ao registro. Além disso, serve de base para identificar terras não-utilizadas na atividade produtiva e passíveis de tributação.

d) Hipoteca da terra: esta medida de intervenção visa criar instituições de natureza especializada para financiar camponeses interessados em comprar terra. Estes financiamentos deveriam ser de baixo custo e descontados a longo prazo, pelo menos no caso dos mais pobres. A hipoteca da terra cumpriria o papel de fornecer os recursos necessários para que estes agentes econômicos participem do mercado. Estes financiamentos para a compra de terras têm, como efeito não-desejado, o aquecimento do mercado

devido ao incremento do preço. Porém, este problema pode ser resolvido se a medida for tomada conjuntamente com políticas que aumentem o estoque de terras a serem comercializadas, e também pode ser aplicada com menos riscos nas terras do Estado.

e) Bancos de terras: o objetivo desta medida consiste em criar instituições que adquiram terras e que estabeleçam os mecanismos e requisitos para repassá-las aos pobres através de operações de compra-e-venda. O bom desempenho dos bancos de terras depende de medidas complementares, como crédito de custeio, assistência técnica etc. No âmbito de um possível desdobramento do Programa Piloto, seria cabível prever algumas atividades visando a criação de mecanismos deste tipo, que poderiam, após uma fase de teste, serem financiados através de linhas de crédito concessional, por exemplo, de bancos multilaterais.

f) Expansão e transparência do arrendamento: o arrendamento e parceria são contratos agrícolas que a lei reconhece para o fim de posse ou uso temporário da terra. Eles se dão, entre o proprietário e os pequenos produtores que têm acesso precário à terra, mediante o pagamento de uma renda em produto ou dinheiro. Os dispositivos legais em que se baseiam o arrendamento e a parceria de terras poderiam ser revistos com o objetivo de conseguir mais transparência e estabilidade, visando a proteção dos pequenos produtores sem desincentivar os proprietários. As normas atuais não incentivam as práticas de arrendamento e parceria de terras, e até as penalizam de certa forma quando tornam as terras passíveis de desapropriação. É portanto necessário rever esta legislação, pois o arrendamento capitalista, assim como a parceria, são formas adequadas de acesso à terra, com baixo custo, desde que exista um contexto normativo coerente.

10 PEQUENOS PRODUTORES: O CAMINHO ESTÁ NA DIVERSIFICAÇÃO

10.1 Livrando-se do Destino Pecuarista

Segundo o IBGE, em 1985 já havia mais de 5 milhões de pessoas vivendo da agropecuária e de atividades agro-extrativistas na região amazônica. A maioria destas pessoas administram unidades de produção que ocupam áreas menores de 100 hectares. Embora em 1985 ocupassem apenas 13,6% da área total em estabelecimentos agropecuários, uma análise estatística aponta que até 30% do desmatamento ocorrido na Amazônia em anos recentes são resultado da ampliação de clareiras dentro destas unidades de pequeno porte. Além disso, este segmento tende a crescer na região: entre 1975 e 1985, período de migração acelerada, aumentou em 40% o número de unidades com menos de 100 hectares.

Os pequenos produtores são especializados na produção de culturas anuais e perenes que ocupam um terço da terra produtiva das pequenas unidades (definindo-se terra produtiva como terra em cultivos anuais e perenes, em pastos nativos e plantados, em florestas plantadas e áreas em descanso). No entanto, já em 1985, segundo dados do IBGE, um igual terço da área produtiva, ou 15% da área total nestas mesmas unidades, estavam ocupados por pastos plantados e nativos (em comparação com 30% da área total dos estabelecimentos maiores). Estas informações indicam que a pecuária representa aspecto intrínseco das estratégias de uso do solo entre todos os produtores na região amazônica, não só grandes proprietários.

A escolha do uso do solo na região amazônica depende de uma série de variáveis que afetam as opções do produtor. Ao pequeno produtor, em geral, falta titulação da terra que ocupa, pré-requisito para obter acesso aos serviços de crédito tradicionalmente disponíveis (*ver capítulo 9 sobre mercado de terras e 10.3 sobre crédito*). Faltam ainda acesso ao mercado, serviços de armazenagem, transporte e beneficiamento.

Neste contexto, não é de surpreender que o produtor escolha um produto (boi de corte) que se valoriza com o peso acumulado, representa um bem com alta liquidez ou facilidade de venda no momento oportuno, se auto-reproduz no local, não é perecível enquanto ainda vive, aproveita a mão-de-obra familiar durante todo o ano, e quando chover pode caminhar sozinho do mato ao mercado, não precisando ser ensacado ou preservado, ou ainda transportado de caminhão. Porém, precisa de pasto para se alimentar, mas o produtor também percebe vantagem nisso, porque o mercado de terras valoriza áreas desmatadas e plantadas de pasto. Quando o tamanho do pasto é insuficiente ou começa a fase de degradação dos solos e invasão de juquira, não mais sendo capaz de comportar o nível de atividade pretendida, o produtor investe nos terrenos vizinhos, assim concentrando a estrutura fundiária, ou vende a sua propriedade (mesmo em condição degradada), para avançar na fronteira, começando o ciclo de novo. A dinâmica da migração sucessiva de pequenos produtores na região responde a estes fatores de caráter físico e institucional, levando a um ciclo especulativo que elimina o capital natural representado pela floresta na busca de acumulação de capital produtivo representado por benfeitorias e dinheiro.

Apesar da redução no desmatamento recente em áreas de floresta tropical nativa como resultado da limitação dos subsídios creditícios e dos incentivos fiscais fornecidos historicamente à grande pecuária de corte na Amazônia (*ver capítulo 7 sobre desmatamento*), a lógica da pecuarização nesta região adquiriu sua própria dinâmica. Um aspecto central da política do desenvolvimento sustentável para a região amazônica é a necessidade de frear este ciclo especulativo baseado na destruição do capital natural florestal.

As soluções para modificar este padrão de ocupação territorial são encontradas entre os próprios produtores rurais, fundamentadas nas iniciativas de organização local e na experimentação em sistemas agroflorestais que se multiplicaram nos últimos anos.

10.2 Apostando no Cooperativismo

A tendência ao cooperativismo e associativismo no meio dos pequenos produtores rurais amazônicos ganhou ímpeto na última década. A partir de 1988, tem havido um amadurecimento e desdobramento deste movimento, atualmente contando com mais de 300 organizações rurais entre associações de produtores, cantinas, caixas agrícolas e cooperativas, com destaque no Pará, embora instituições similares tenham também surgido no Acre, Rondônia, Amapá e Maranhão.

O fenômeno do associativismo veio a reboque de conquistas dos sindicatos de trabalhadores rurais (STRs), pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) Rural. As novas lideranças entre os pequenos produtores perceberam que, mesmo havendo lutas por reforma agrária - e contra a impunidade diante de assassinatos de sindicalistas no campo - havia uma grande demanda entre aqueles dos seus filiados que já possuíam terras por crédito rural, novos cultivos agrícolas, novos canais de comercialização, etc. Surgiu, assim, por parte dos mesmos agricultores, a necessidade de novas instituições que tratassem de assuntos produtivos e comerciais. Os sindicatos deixaram de ser o espaço de luta sobre estas novas questões, e passaram a manter funções assistenciais e tipicamente políticas.

As limitações maiores das associações e cooperativas estão na aglutinação de interesses e aproveitamento das escassas oportunidades que surgem dos mercados e das fontes de financiamento. Formar recursos humanos dentro das instituições, obter e utilizar de forma adequada recursos financeiros têm sido os maiores desafios de seus líderes e membros.

É importante que estes esforços não sejam desperdiçados por razões estruturais, pela falta de apoio de instituições públicas ou pela limitação institucional e técnica dos próprios agricultores organizados. Neste sentido, a educação informal ao nível de associações de pequenos produtores rurais, voltada para aperfeiçoar as suas capacidades e assumir novos desafios, representa uma área para fortalecimento dos serviços estaduais. Ao mesmo tempo, é preciso identificar novos nichos de mercado, garantir os preços dos produtos nacionais frente à concorrência de substitutos de fontes externas e fortalecer e estruturar os mercados regionais.

10.3 Rumo à Diversificação Agroflorestal

As principais medidas necessárias para que as unidades produtivas cheguem a ser viáveis e sustentáveis no contexto amazônico precisam levar em conta a diversificação de culturas e atividades econômicas e o aumento na renda assim gerado. A diversificação em sistemas agroflorestais compreende a integração através de consórcio ou associação de culturas anuais e perenes, extrativismo vegetal, caça, criação de pequenos animais e produtos hortícolas que podem gerar um fluxo de produtos para consumo direto e para comercialização; a sua própria diversidade oferece uma fonte de resistência ao risco derivado das flutuações do mercado e do tempo. Ao mesmo tempo, estes sistemas devem propiciar benefícios sem requerer insumos externos significativos, tais como fertilizantes químicos ou agrotóxicos, ou mesmo assistência técnica constante. O seu objetivo é propiciar o aproveitamento da mão-de-obra familiar e intensificar o uso do solo, gerando um rendimento líquido por unidade de área que minimize a perda da biodiversidade e da cobertura florestal nativa.

Tornar o sistema mais complexo é uma tendência real e desejada pelos pequenos agricultores da Amazônia. Sistemas de produção diversificados têm sido adaptados em muitos estabelecimentos rurais nos estados de Rondônia, Acre, Amapá, Amazonas e Pará. Com recursos muitas vezes derivados de fontes particulares, e sem fundamento em pesquisas agropecuárias regionais que até recentemente trataram experiências locais com desprezo, as famílias tem investido no plantio de espécies frutíferas e madeiras que tem horizonte produtivo, às vezes, de décadas, assim tornando a atividade rural mais sustentável. Conforme levantamento recente em quatro estados amazônicos entre 1988 e 1993, os 108 distintos sistemas de produção observados incluem 72 espécies perenes em consórcio, usados como fontes de frutas, óleos, corantes, bebidas, especiarias, castanhas, madeiras, fibras e látex. A experiência obtida pelos produtores representa uma fonte básica de informação que tem que ser melhor apreciada pelas instituições de pesquisa e extensão rural.

Embora desejável, esta tendência não tem se generalizado por limitações básicas. Elas vão desde a falta de informação sobre novos cultivos e suas técnicas e o reduzido espaço de muitos imóveis rurais, até a falta de capital para expandir os plantios e criações. Não obstante as dificuldades, as poucas experiências bem-sucedidas de tornar o sistema agrícola mais complexo surgem em virtude de uma boa união entre organização dos produtores (principalmente cooperativas), acesso a crédito e aos mercados, bem como assistência técnica e institucional. A produção de mudas de cultivos perenes, a melhoria da fertilidade do solo, as informações sobre eventuais doenças e seus tratamentos e a assimilação de novas rotinas de trabalho, fruto da diversificação, têm sido os elementos-chaves desse processo. A cooperativa *nissei* de Tomé-Açu, no Pará, e o Projeto Reça, em Rondônia, são dois bons exemplos disso.

10.4 A Infra-estrutura dos Pequenos

Quanto a acesso a novos mercados, o aperfeiçoamento dos produtos e a coesão interna para viabilizar vendas em atacado com regularidade são gargalos que vêm sendo enfrentados com mais dificuldade do que a ampliação e diversificação da produção agrícola em si. As grandes distâncias dos centros consumidores, a carência em infra-estrutura de estradas, energia, educação, atendimento médico-hospitalar e as dificuldades de comunicação ou acesso a informações atualizadas formam um quadro de barreiras aos produtores organizados da região.

Um dos aspectos críticos é a informação sobre as tendências e oportunidades em novos nichos de mercado nacional e internacional que surgem com o interesse em produtos "verdes". Produtos oriundos de sistemas agroflorestais diversificados da Amazônia são excelentes candidatos para estes mercados emergentes, fato que algumas organizações produtivas da região já tem verificado, como é o caso do Caex de Xapuri, Acre (castanha), a Acaram de Ji-Paraná, Rondônia (café) e a Assema em Pedreiras, Maranhão (babaçu). Os problemas críticos em atender tais mercados mais sofisticados incluem a agregação de volume adequado, de qualidade consistente, em embalagens apropriadas, entregues quando o comprador precise. Tais requisitos funcionam também para atingir faixas mais rentáveis do mercado nacional. Requerem sobretudo o aprimoramento na administração, exigências com padrões estabelecidos na aceitação do produto, equipamentos adequados, limpeza no beneficiamento e embalagem, assim como comunicação com o mercado através da organização de produtores.

Para fortalecer a capacidade das organizações de enfrentar estes desafios, são necessários serviços de capacitação, oportunidades para intercâmbio entre experiências, acesso a linhas de fax e comunicação eletrônica, e a construção de redes de informações mais fortes para os pequenos produtores organizados da região. Até hoje, informações em mãos dos estados têm sido aplicáveis somente às capitais, necessitando uma descentralização na obtenção dos dados atualizados sobre o comportamento do mercado local. O objetivo geral deve ser o de melhor estruturar os mercados regionais. Esta é uma atividade que deve ser privilegiada com parcerias entre estados e ONGs.

Torna-se necessário investir na distribuição desses serviços de forma mais abrangente, principalmente concentrando esforços nos locais mais promissores da agricultura familiar. A Amazônia já possui vários pólos de empreendimento agrícola, a exemplo da Zona Bragantina paraense, das regiões de Altamira, na Transamazônica, e Marabá, bem como de outras localidades do Acre e Rondônia. Nesses locais, serviços pontuais do Estado podem contribuir em muito para abrir novas oportunidades mercantis, e assim catalisar um desenvolvimento que tenha impacto sócio-econômico positivo e relativamente baixo impacto ambiental.

Os serviços governamentais necessários para que as organizações incipientes nestas áreas realizem seu potencial incluem:

- Meios de comunicação para informar de oportunidades de venda e mudanças em preços locais (redes de radiofonia rural, e também telefonia em certas localidades).
- A melhoria de estradas vicinais, priorizando áreas de serviço com base na densidade atual e potencial de produção e escoamento.

- Escolas-família de segundo grau voltadas para a capacitação em administração rural e manutenção de pequenas agroindústrias, funcionando em esquema rotativo para assegurar um retorno contínuo às unidades de produção e processamento rurais.
- Uma nova estrutura de crédito rural (*ver 10.5*).
- Sistemas elétricos rurais descentralizados (*ver capítulo 6 sobre energia*).

10.5 Crédito para a Sustentabilidade

O investimento em novos sistemas de produção, escoamento e beneficiamento implica a necessidade de compartilhar riscos. O crédito rural deveria funcionar como uma maneira de absorver melhor o risco de tais investimentos. No entanto, entre 70 e 90, o crédito rural oficial designado para a Amazônia funcionou como instrumento para uma ocupação extensiva do grande território (*ver capítulo 7 sobre desmatamento*). A Constituição de 1988 criou fundos regionais de apoio ao pequeno e mini-produtor rural. No entanto, não foram liberados recursos públicos para tais finalidades.

Na década de 90, os pequenos produtores rurais organizados e representados pelas Fetagris e CUTs estaduais, bem como pelo Conselho Nacional dos Seringueiros e outras entidades de apoio, questionaram a forma em que estavam sendo canalizados os recursos creditícios para a Amazônia. A partir de 1991, os eventos *Gritos do Campo I, II e III*, e o *Grito dos Povos da Amazônia* mobilizaram milhares de agricultores, permitindo uma mudança nas políticas dos bancos oficiais. Isso levou à efetivação de linhas especiais de crédito dos fundos constitucionais. Tais linhas incluem o FNO Urgente, depois chamado de FNO Especial, além do aperfeiçoamento do Procera, dirigido aos assentamentos de reforma agrária, para a pequena agroindústria (Proagrín), e mais recentemente (Prodex) para organizações agro-extrativistas (*ver capítulo 11 sobre extrativismo*).

A mudança nos critérios de financiamento, contemplando associações de pequenos agricultores e cooperativas e dando-lhes condições especiais de crédito (em geral com juros baixos e com maiores períodos de carência daqueles eventualmente disponíveis no mercado), tem aumentado as oportunidades para os pequenos produtores. No entanto, ainda existem muitos pontos a serem melhorados, tanto por parte da Sudam (Superintendência da Amazônia) e do Basa (Banco da Amazônia), quanto por parte das organizações rurais.

No caso da Sudam e do Basa, ainda perdura a falta de percepção de que recursos creditícios para pequenos produtores merecem ampliação e tratamento especial, enquanto financiamento para sistemas agrícolas familiares complexos e de baixo impacto ambiental. A promoção do bem-estar social e da integração entre setores sociais marginalizados deveriam ser vistos como muito relevantes, comparados com financiamentos habituais para pecuária e atividades industriais, ambas áreas tradicionalmente beneficiárias do incentivo oficial. A repartição de fundos ainda segue critérios políticos regionais, onde pequenos produtores tem representação minoritária, mesmo constituindo maioria da população rural regional.

No caso das organizações rurais atingidas, reconhece-se que boa parte dos recursos do FNO tem privilegiado investimentos na expansão da pecuária bovina (mesmo quando rotulado de “pecuária leiteira”, atividade comercialmente inviável dentro do contexto atual de infra-estrutura viária em muitas partes da Amazônia). Tal orientação obedece tanto à lógica de expansão da fronteira quanto às limitações existentes para o investimento na implantação de unidades de produção agroflorestais diversificadas. Para que estes fundos públicos sejam utilizados de forma complementar ao Programa Piloto, no entanto, é preciso definir critérios para os projetos financiados que venham a fortalecer a capacidade dos produtores em absorver práticas para evitar e não acelerar o desmatamento. As organizações de pequenos produtores rurais têm papel fundamental em convencer seus sócios a modificar suas práticas num rumo mais sustentável.

De forma complementar, os critérios do financiamento de projetos dentro do PD/A, que negam apoio para atividades que envolvem a produção de culturas anuais, podem dificultar a viabilização de sistemas agroflorestais ou agrícolas-pesqueiros que dependem, pelo menos numa fase inicial, do vínculo entre a produção de subsistência (principalmente arroz e mandioca) e a de mercado. É necessário avaliar

critérios os sistemas de produção atuais e as trajetórias possíveis para sua adaptação aos objetivos do Programa como um todo.

De forma geral, a estrutura das linhas de crédito e ações de apoio disponíveis deve ser modificada para que estas abranjam, além do investimento em atividades produtivas, o financiamento de atividades diversificadas nas zonas rurais e em pequenas cidades do interior, que servem de apoio à diversificação agroflorestal e pesqueira, incluindo:

- Mini e pequenas agroindústrias.
- Centros de produção artesanal.
- Projetos de desenvolvimento comunitário, particularmente nas áreas de comunicações e transporte.
- Infra-estrutura de armazenamento.
- Serviços de aluguel de equipamentos produtivos (como utilitários, pequenos tratores ou arados para tração animal e embarcações fluviais).
- Reprodução de mudas de espécies nativas e introduzidas.

11 RIOS, LAGOS E FLORESTAS: IMPLANTANDO O EXTRATIVISMO DO FUTURO

11.1 Inovando o Modelo das Reservas Extrativistas

11.1.1 A Experiência do Acre

As reservas extrativistas (Resex) nasceram com a portaria do Incra de julho de 1987 que criou a figura de “assentamento extrativista” para regularizar a situação fundiária de seringueiros e ribeirinhos que ocupavam antigos seringais. Como o conceito de assentamento não se aplicava a áreas ocupadas, às vezes por quase um século, por famílias locais, e percebendo-se o caráter conservacionista da proposta, as reservas extrativistas foram criadas como unidade especial de conservação no âmbito do Ibama. Em fevereiro de 1988, uma área de 41 mil ha chamada de São Luís do Remanso, no Vale do Rio Acre, foi transformada na primeira unidade de reserva extrativista. Passados oito anos, já foram definidos mais 2,5 milhões de hectares de reservas na região amazônica, além de unidades estaduais semelhantes, constituindo uma das formas mais flexíveis e ao mesmo tempo mais abrangentes de conservação e manejo de recursos naturais renováveis.

A reserva extrativista estabelece o usufruto por tempo indeterminado dos ocupantes de uma área florestal, através de plano de manejo desenvolvido em comum acordo entre eles, mantendo o seu caráter como terra pública sob administração do Ibama. Apesar da proposta inovadora, dos recursos envolvidos nas desapropriações e regularização da situação fundiária, de investimentos diversos em infra-estrutura comunitária já realizadas por comunidades locais - a exemplo dos assentamentos extrativistas originais no Acre, com apoio financeiro de entidades internacionais e ajuda técnica de ONGs regionais - a situação sócio-econômica dos moradores na maioria das áreas reservadas continua sendo de penúria, frustrando o objetivo que fundamentou sua criação. O poder público pouco tem feito no sentido de priorizar estas unidades como modelo de ações de caráter social que pudessem mudar as condições de vida das populações, e menos ainda para orientá-las quanto à forma adequada de utilização dos recursos naturais locais.

Servindo como proposta de modelo alternativo, as experiências do Acre partiram do pressuposto de que a gestão comunitária dos recursos naturais e a elevação do patamar tecnológico da produção requeriam, inicialmente, a adequação de programas de educação e saúde à realidade das reservas. Um grupo de seringueiros foi treinado para exercer as funções de professor e agente de saúde e supervisionar o atendimento às comunidades. Estas atividades foram realizadas pela ONG CTA, reconhecida oficialmente através do Conselho Estadual de Educação e que possui registro formal nas escolas, facilitando a contratação dos professores pela Secretaria Estadual de Educação após dois anos de treinamento. Da mesma forma, os agentes de saúde treinados na aplicação de “remédios da floresta”, usando técnicas homeopáticas e fitoterapêuticas, são registrados na Secretaria Estadual de Saúde e contratados após a devida capacitação.

Esta parceria entre comunidade, ONG e governo estadual representa um modelo que pode ser amplamente replicado em outras unidades de reserva extrativista, assim como em outros projetos comunitários na região amazônica. Como resultado da aplicação de verbas restritas, a situação atual destas unidades se diferencia em muito do seringal tradicional. A maioria já possui um embrião de serviços sociais de educação e saúde, informações que permitem orientar o aproveitamento de seus recursos naturais e, talvez o mais importante, um processo de organização política e produtiva das comunidades residentes frente às condições de mercado e das políticas públicas que as disciplinam.

Com respeito ao manejo dos recursos naturais e à produção e ao beneficiamento de produtos extrativistas, no entanto, os passos necessários para alcançar uma melhoria tecnológica e rendimentos que viabilizem a manutenção destas atividades ainda se encontram numa fase inicial. O extrativista hoje produz ainda de forma rudimentar e praticamente se limita a dois produtos, sendo que, no Vale do Acre, 56% da renda provem da venda da borracha e o 44% restante da castanha-do-brasil. Embora tenham havido

tentativas de melhorar o aproveitamento e comercialização destes dois produtos, as oportunidades para realizar o potencial de diversificação da produção num leque de produtos mais amplo (incluindo sementes, resinas, óleos, fármacos, frutas tropicais, fauna, etc.) ainda carecem de base empírica.

11.1.2 A Perspectiva do Manejo Florestal de Uso Múltiplo

Uma proposta do CTA do Acre prevê o desenvolvimento de modelos de manejo florestal de uso múltiplo. Os princípios básicos que a norteiam são:

- Quanto maior for o número de espécies exploradas e favorecidas pelas práticas de manejo, menos a floresta manejada se distinguirá da floresta original.
- Quanto maior for o número de espécies manejadas, menos intensamente será necessário explorar cada uma delas, a fim de tornar viável economicamente a exploração dos recursos naturais, e menor será a possibilidade de se quebrar alguma relação ecológica importante. Esta proposta, portanto, condiciona a viabilidade econômica à manutenção da biodiversidade.

Em termos práticos, o manejo florestal do uso múltiplo no contexto das reservas extrativistas, que iria incluir a madeira, requer uma orientação distinta daquela dada por empreendimentos do setor privado que utilizam deste conceito. Embora procure aumentar o leque de produtos derivados da floresta, não pretende interromper de maneira agressiva os processos naturais. Os produtos são retirados de forma a garantir a manutenção das funções ecossistêmicas. Para isto, é preciso fazer inventários gerais e pré-exploratórios, planejar a exploração, marcar árvores e dispor de equipamentos de beneficiamento secundário. Estes preparativos teriam de ser viabilizados pelas associações de produtores, pois são caros demais para cada produtor individualmente. Este investiria em equipamento de extração, limpeza e tração animal. A proposta já está sendo implantada, com recursos oriundos do PD/A, sob a orientação do CTA, com famílias selecionadas e com futuros manejadores florestais no âmbito da reserva extrativista Porto Dias, no município de Plácido de Castro (AC).

O aspecto do manejo florestal de uso múltiplo que ainda não conta com aceitação geral se refere à inclusão da extração de madeira como elemento de manejo. O CTA argumenta que uma exploração madeireira inserida neste modelo não seguirá o caminho da exploração comercial tradicional, devendo ser de baixa intensidade e sem utilizar equipamentos mecanizados para retirar as árvores. Prevê-se o uso de tração animal e um volume de exploração de 5 a 10 m³/ha, inferior ao considerado adequado para exploração comercial, dependendo da tipologia florestal.

Outra alternativa, já amplamente discutida entre comunidades extrativistas, é a implantação de sistemas de produção agroflorestais em “ilhas de biodiversidade” para produção mais intensiva, que poderiam reduzir os custos associados com a coleta tradicional de produtos da floresta. Esta estratégia poderia ajudar também a assegurar uma maior uniformidade nos produtos, característica importante para atender mercados mais criteriosos.

11.1.3 Mudanças na Política da Borracha

Durante muitos anos, o governo brasileiro buscou um equilíbrio da produção interna de borracha com as importações, lançando mão da harmonização de preços internos através da Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha (Tormb). Recursos gerados através deste mecanismo foram aplicados tanto para manter os preços internos num nível adequado para compensar a atividade extrativista na Amazônia, quanto para o plantio de seringais em “zonas de escape” livres do mal das folhas que atinge plantações na região de origem de *Hevea brasiliensis*, buscando voltar à auto-suficiência no mercado interno. A Tormb também constituiu uma fonte importante de recursos para a administração do setor pelo Ibama.

Em anos recentes, o mecanismo de equalização de preços tem sofrido duras críticas, principalmente pela indústria produtora de artefatos e borracha. O seu argumento é que os altos preços da matéria-prima praticados no mercado interno representam um custo para o consumidor, impedindo a competição dessas empresas nos mercados externos. As alíquotas incorporadas na Tormb foram gradativamente reduzidas.

Outras medidas compensatórias foram aplicadas, tais como o contingenciamento das importações numa garantia de reserva de mercado para produtores internos.

O ministério do Meio Ambiente, através do Departamento de Formulação de Políticas e Programas Ambientais (Depam) tem procurado entendimentos com os produtores e consumidores de borracha. Apresentou Diretrizes para Formulação de uma Política para Borracha Natural Brasileira, ainda em fase de discussão. Neste sentido, procura realizar uma série de objetivos que têm sido historicamente contraditórios entre si, como melhorar as condições sócio-ambientais das populações extrativistas e ao mesmo tempo consolidar a competitividade do setor no mercado internacional. Entre outras medidas, pretende incorporar a seringueira como componente de projetos de reflorestamento, e pequenas indústrias de beneficiamento e produção de artefatos que podem ser apoiados com “estímulos fiscais e financeiros adequados”, e estudar uma série de modificações na legislação que afetam o acesso ao mercado doméstico, incluindo a criação de estoques de reserva, equalização de preços internos e externos, contingenciamento, *drawback* e *dumping*, entre outros.

A complexidade e as contradições internas entre as distintas medidas propostas neste documento podem prejudicar a reforma do setor. Deve-se simplificar a legislação pertinente, tratando separadamente da regulação dos preços no mercado interno e da política de importações, assim como de quaisquer incentivos a serem fornecidos para fortalecer a sustentabilidade e auto-suficiência do setor. A manutenção da atividade extrativista na Amazônia não pode depender da política de preços adotada para o restante do mercado, porque este objetivo ultrapassa os objetivos do setor gomífero *per se*, sendo necessário contemplar a diversificação dos produtos, a infra-estrutura social local e a compensação dos seringueiros por sua função como guardiães da natureza (talvez mais importante para a sociedade como um todo do que sua contribuição ao consumo nacional de borracha).

11.1.4 Novos Mercados para os Produtos Extrativistas

Um sistema de produção extrativista com espectro mais amplo de diversificação e beneficiamento requer planejamento, cronologia de extração e coleta e reconhecimento de mercados a serem alcançados no médio prazo. Atualmente, a extração de muitos destes produtos com potencial comercial alto, a exemplo do óleo de copaíba, é feita de forma esporádica, rudimentar, utilizando embalagens heterogêneas e com volumes flutuantes. A organização destas atividades é essencial para que se chegue a volumes adequados, viabilizando um fluxo mais constante de produtos, de qualidade consistente e com escoamento garantido, o que é necessário para estruturar novos nichos no mercado.

Os problemas principais na comercialização estão ligados à aceitação de novos produtos no mercado e à insuficiência da infra-estrutura de escoamento, beneficiamento e comercialização. Um gargalo no potencial de expansão destes produtos está relacionado com a classificação e a certificação da qualidade do produto. A utilização de certificados de origem sustentável ou “selo verde” é dificultada quando se trata de produtos que não seriam facilmente diferenciáveis pelo consumidor. Por isto, é preciso identificar mecanismos que assegurem a veracidade da origem afirmada. As tentativas de diferenciar a borracha produzida na Amazônia daquela oriunda de outras partes do país em razão da sua origem não foram bem-sucedidas até agora.

O couro vegetal representa um exemplo de desenvolvimento de produtos especializados cujas características intrínsecas e origem em comunidades extrativistas servem conjuntamente para melhorar seu apelo. Com a perda de rentabilidade devido à abertura do mercado brasileiro à importação de borracha do Sudeste Asiático, o couro vegetal oferece a perspectiva de um preço até três vezes mais alto do que o da borracha. Até o momento, a maior parte do couro vegetal atualmente produzido sob o selo *Treetap* é vendida a uma única fábrica de sapatos americana. Fazem-se esforços para melhorar os padrões de qualidade, de cor e os cuidados para evitar a deterioração do produto. Embora o couro vegetal concorra com o couro bovino, as oportunidades neste mercado especializado podem se expandir com o descobrimento de outros usos que explorem as suas características e origem.

As fibras vegetais - como a piaçava - concorrem com substitutos sintéticos, com menor custo e maior durabilidade. No momento, devido a esta limitação, somente 5% da fibra de piaçava produzida é exportado. Devido à crescente preocupação em identificar novas fontes de materiais biodegradáveis nos

mercados desenvolvidos, há perspectiva para uma maior aceitação de fibras duras naturais. O vínculo do manejo de produtos extrativistas tais como a piaçava com esforços pela conservação da Mata Atlântica e amazônica poderiam se constituir em vantagem no mercado externo.

A concorrência com o mesmo produto, no caso da castanha-do-brasil exportada tanto pelo Brasil como pela Bolívia, tem afetado a viabilidade comercial das tentativas em estabelecer iniciativas ambiental e socialmente mais adequadas para beneficiar o produto. Neste caso, o “custo Brasil” tem influenciado a sustentabilidade de alternativas de mercado. Há um *trade off* entre a melhoria nas condições da população extrativista local e a concorrência em novos nichos de mercado que age como barreira à expansão destas iniciativas.

No caso do palmito de açaí, a exploração ocorre de forma predatória no estuário amazônico. A definição de padrões de qualidade e tamanho do produto podem afetar positivamente sua sustentabilidade. O estabelecimento de limites mínimos de diâmetro para o palmito resultaria na exploração somente de palmeiras já maduras, levando os extratores de palmito a deixar aquelas de menor porte. Tais padrões precisam ser acordados entre as firmas compradoras, sendo possível o estabelecimento de normas e fiscalização destas firmas visando a proteção do recurso em questão.

11. 2 A Sustentabilidade da Pesca Comunitária

11.2.1 Os Modelos Pesqueiros da Região

O manejo pesqueiro atual na Amazônia brasileira segue um modelo prevalentemente comercial. Os pescadores são profissionais de período integral que se deslocam entre diferentes locais de pesca no decorrer do ano e o estado assume responsabilidade pelo manejo da pesca. Os pescadores são vistos como motivados por interesses próprios e preocupados em maximizar o valor de suas capturas, e sem nenhuma motivação para conservar os peixes, uma vez que eles sabem que aqueles deixados na água serão capturados por outros pescadores. Cabe ao Estado elaborar e implementar regras para assegurar que o nível de pressão não exceda a capacidade produtiva do recurso. Este modelo requer uma extensa infra-estrutura institucional em toda a região para monitorar e fiscalizar os pescadores, incluindo sofisticados programas de pesquisa para coletar dados básicos sobre a biologia, ecologia e economia pesqueira e de um sistema de patrulhas para monitorar e fiscalizar a pesca nas principais regiões pesqueiras.

O Ibama é o órgão responsável pelo gerenciamento pesqueiro no Brasil. Pela legislação, as águas interiores pertencem ao Estado e o pescador tem o direito de pescar em qualquer lugar que possa alcançar por barco. Proprietários de corpos d'água são formalmente reconhecidos somente em casos de lagos isolados permanentemente e lagoas totalmente cercadas por propriedades privadas. Políticas de manejo são definidas pelo Ibama com níveis variados de participação de pesquisadores e representantes de organizações de pescadores e de indústrias. Enquanto o escritório regional do Ibama possui alguma flexibilidade em adaptar regulamentações para as condições locais, até agora todas as principais decisões de gerenciamento devem ser formalizadas em portarias assinadas pelo presidente do Ibama. Este requerimento é um dos principais obstáculos para administrar o manejo local.

A política pesqueira brasileira utiliza toda a gama de ferramentas do manejo convencional incluindo: restrições sobre tipos de apetrechos de pesca, requerimentos de tamanho mínimo e proibições durante o período de desova. Em alguns estados da Amazônia arrastões e redes de lancear são proibidos e somente malhadeiras fixas e flutuantes são permitidos em águas interiores. Em toda a região a pesca de algumas espécies é proibida durante os três meses de desova (lei nacional que não necessariamente respeita condições locais). Também são especificados tamanhos mínimos para algumas espécies comercialmente importantes. Com exceção de parques e outros tipos de reservas biológicas, existem poucas restrições territoriais, e o acesso as áreas inundadas da várzea é teoricamente permitido aos pescadores durante todo o ano. Apesar da obrigatoriedade de licenças de pesca para todos os pescadores comerciais, com exceção da pesca industrial no estuário, não existem restrições ao número de pescadores que podem explorar o recurso pesqueiro. Os que pescam sem uma licença oficial raramente são punidos. Portanto, para todos os propósitos e intenções, a pesca amazônica é de livre acesso.

O modelo comercial exige do Estado uma infra-estrutura institucional bastante desenvolvida para monitorar os estoques pesqueiros e fiscalizar a atividade pesqueira. A implementação efetiva deste modelo é difícil em países desenvolvidos onde a ecologia pesqueira é muito mais simples e mais bem conhecida do que na Amazônia. O Ibama não tem recursos humanos, fundos nem equipamentos necessários à implementação efetiva deste modelo. Não existem, por exemplo, registros oficiais para fornecer estimativas confiáveis do número de embarcações de pesca atuando na região. Somente na última década grupos de pesquisa têm desenvolvido programas para monitorar o desembarque de peixes nos maiores centros urbanos. O Ibama tem sido incapaz de fiscalizar a pesca e os estoques pesqueiros de forma efetiva. O monitoramento dos mercados de peixe nos maiores centros urbanos é mínimo, e a fiscalização nas áreas rurais é praticamente inexistente. O resultado é que a atividade de pesca é regulada mais pelas condições naturais e sociais do que pelo Estado.

11.2.2 A Reserva de Várzea

Em muitas partes do mundo, assim como na região amazônica, surgem exemplos de sistemas alternativos de manejo de recursos de propriedade coletiva. No modelo comunitário de manejo pesqueiro um grupo específico de pescadores, membros de uma ou mais comunidades ou de alguma organização coletiva, controlam o acesso e o uso de um território pesqueiro bem definido. Pescadores são sedentários no sentido de que são limitados a um território definido. Regras regulando o uso do recurso pesqueiro são definidas por membros da comunidade ou do grupo de usuários local, com níveis variados de participação de outras organizações. A fiscalização é uma responsabilidade da comunidade ou dos membros do grupo de usuários local. A organização comunitária normalmente recebe pelo menos o apoio implícito do órgão governamental local responsável pelo manejo pesqueiro.

Neste sentido, o manejo comunitário do recurso pesqueiro tem muitos paralelos com a proposta de reserva extrativista. Primeiro, os recursos naturais de uma área bem definida são manejados através de regras definidas em comum acordo entre os usuários diretos destes recursos, buscando sua auto-sustentação ao longo prazo. Segundo, o recurso é mantido como propriedade do Estado, embora o usufruto seja designado àqueles que fazem uso direto de forma sustentável, e o órgão responsável pela fiscalização deve manter o seu apoio ao planejamento e manejo do recurso pela comunidade residente.

O modelo de reserva de lago que está sendo desenvolvido na Amazônia é baseado no modelo comunitário descrito acima. Aqui, em vez de considerar a várzea como uma única unidade de manejo na qual pescadores circulam livremente, o manejo pesqueiro está organizado em torno de sistemas de lagos e as populações ribeirinhas locais. Neste modelo, pescadores são em geral sedentários, pescando nos lagos mais próximos de sua comunidade. Enquanto os pescadores são também considerados atores preocupados com seus próprios interesses, existem neste caso mecanismos para proteger e reconciliar os interesses individuais e coletivos. Neste sentido, então, o surgimento do modelo de reserva de lago tem potencial para satisfazer as condições básicas necessárias ao manejo coletivo: um território distinto controlado por um grupo de usuários bem definidos com acesso exclusivo ao recurso.

A posse ou o controle dos lagos pela comunidade é normalmente baseado na posse da terra ao redor do lago pelos membros da comunidade, embora o uso tradicional por comunidades vizinhas possa também ser reconhecido. Neste sistema a comunidade, como um proprietário coletivo, é dona do pescado no lago do mesmo modo que um proprietário de terra firme reivindicaria a posse da caça em sua propriedade. Esta perspectiva da pesca nos lagos fornece a base para o manejo coletivo do recurso, uma vez definido o grupo de indivíduos que tem acesso ao recurso e se beneficia dele.

Embora a reserva de lago seja um fenômeno relativamente recente, ele está baseado em noções tradicionais de ecologia pesqueira e posse de terra. Até certo ponto, a noção de posse de lago está relacionada com a maneira na qual propriedades individuais são definidas. A propriedade na várzea é geralmente definida, não em termos de sua área, mas em termos de seu comprimento ao longo do rio ou paraná (metros de frente). Normalmente, a propriedade se estende da margem do rio até o centro da ilha ou lago, onde encontra propriedades se estendendo para o centro do outro lado da ilha. Um resultado prático  que  muito difícil saber a área total de uma propriedade individual porque o fundo das propriedades  apenas vagamente estimada.

Embora vago em termos de área, este sistema fundiário fornece a cada proprietário o acesso a todos os principais ambientes da várzea. O rio é utilizado como meio de transporte e sazonalmente para a pesca. As habitações são localizadas na terra alta das restingas beirando os rios e canais, e é nesse local que a maioria das atividades agrícolas são desenvolvidas. A pecuária é praticada nos campos naturais na zona de transição entre o lago e a restinga e, na maior parte do ano, a pesca se concentra nos lagos. Embora as propriedades individuais incorporem os principais *habitat* da várzea, estas zonas ecológicas são tratadas diferentemente dentro do sistema de posse da terra. A maior diferença em termos fundiários é entre a restinga, que é explorada individualmente, e os campos inundados e os lagos, que são tratados como comuns. A posse da margem do rio fornece acesso ao campo e lago do interior da várzea.

11.2.3 Os Instrumentos do Manejo Sustentável

O manejo comunitário da pesca é baseado em acordos comunitários denominados “acordos de pesca” que especificam as medidas a serem tomadas e as sanções a serem usadas contra infratores. Em geral, estes documentos são elaborados em reuniões comunitárias e assinados pelos presentes que estão em concordância. O documento então é escrito em forma de petição com as assinaturas anexadas, e apresentado ao Ibama, à colônia de pescadores e às autoridades municipais para o reconhecimento formal. Entretanto, este reconhecimento não implica apoio legal, mas serve para legitimar o acordo aos olhos da comunidade, provendo apoio moral para as ações de fiscalização dos acordos.

O principal objetivo dos acordos de pesca é estabilizar ou reduzir a pressão sobre os recursos pesqueiros locais. Esses acordos tentam atingir esse objetivo indiretamente através de restrições sobre os apetrechos de pesca e capacidade de armazenamento, em vez de delimitar o tamanho da captura, assim como pretendem conservar *habitat* considerados importantes para a população de peixes do lago. Eles podem também incluir medidas visando controlar a exploração de outras espécies, como quelônios, e as que seguem:

- Acesso ao recurso pesqueiro: a medida mais comum é proibir a entrada nos lagos de pescadores que não fazem parte da comunidade. Onde a pesca é principalmente orientada para a subsistência, esta medida é suficiente para restaurar ou manter a produtividade da pesca. Onde a maioria dos pescadores comercializam sua captura, esta medida dificilmente é suficiente para manter a produtividade.
- Mercado pesqueiro: uma das formas mais fáceis de controlar a pressão sobre o recurso pesqueiro é restringir o uso comercial da captura. Em alguns casos, a pesca comercial é totalmente proibida, enquanto em outras é restringida para certas espécies ou grupos de espécies, ou período do ano. Às vezes, a comercialização do pescado é permitida somente dentro da comunidade, limitando a captura total às necessidades da comunidade como um todo.
- Apetrechos de pesca: as comunidades freqüentemente proíbem o uso de um ou mais tipos de apetrechos durante todo ou parte do ano. O principal alvo dessa medida é a malhadeira, que é considerada a principal causa da pressão excessiva sobre os recursos dos lagos. Restringir o uso da malhadeira é considerada a forma mais efetiva de limitar o tamanho da captura. As malhadeiras podem ser permanentemente proibidas (freqüentemente no caso da pesca de subsistência) ou durante parte do ano, normalmente na estação seca, quando os peixes estão concentrados em pequenos corpos d’água. Além disso, acordos de pesca também podem proibir uma gama de tipos de apetrechos e técnicas de pesca, incluindo arrastões e redes de lançar, os quais podem ou não ser ilegais dependendo dos estados da Amazônia.
- Armazenamento: uma outra maneira de restringir o tamanho da captura é limitar a capacidade de armazenamento. A comunidade pode criar restrições sobre o tamanho ou o tipo de embarcação (barco a motor, por exemplo) que pode entrar no lago, e limitar o tamanho das caixas de isopor usadas para armazenar o pescado.
- Conservação de habitat: os pescadores têm conhecimento íntimo da relação entre a vegetação dos lagos e sua produtividade pesqueira, e muitas comunidades definem medidas para proteger a vegetação considerada importante para a pesca local. Alguns acordos de pesca, por exemplo, especificam regras para preservar a cobertura de macrofitas flutuantes e proteger árvores frutíferas durante a época da

cheia. Em toda região de várzea, os pescadores reclamam dos efeitos prejudiciais do búfalo nos ambientes aquáticos, e, em alguns casos, comunidades têm proibido sua criação.

- Zoneamento de sistemas de lagos: os lagos de várzea são na realidade sistemas de lagos que sofrem grandes mudanças físicas e ecológicas ao longo do ano. Em certos casos, comunidades distinguem diferentes tipos de lagos e adaptam regras de pesca às características de cada tipo. Por exemplo, pescadores diferenciam lagos rasos e sazonais, que podem secar na estação de águas baixas, e lagos profundos e permanentes, muitas vezes chamados de “lagos de criação”, em que os peixes tendem a se concentrar durante a estação seca. A pesca comercial pode ser permitida em lagos rasos durante a estação seca, uma vez que os peixes nesses lagos podem morrer de qualquer modo, enquanto em lagos mais profundos a pesca pode ser restrita às necessidades de subsistência ou totalmente proibida durante a estação seca.
- Organização coletiva e fiscalização: este é o aspecto mais problemático do manejo comunitário de lago. Os acordos costumam ser vagos com relação aos aspectos organizacionais do manejo coletivo. Geralmente a responsabilidade pela fiscalização das medidas fica sob responsabilidade da liderança local da colônia de pescadores ou outros líderes comunitários. Como acordos de pesca não têm legitimidade formal, os indivíduos responsáveis pela organização do manejo coletivo não possuem a autoridade legal para fiscalizar medidas comunitárias.

Acordos de pesca freqüentemente especificam sanções gradativas a serem impostas aos infratores. Por exemplo, na primeira vez o infrator pode receber um aviso; na segunda vez, suas malhadeiras podem ser confiscadas por um período ou o pescador pode ser multado; e na terceira, seus apetrechos podem ser confiscados e destruídos. Algumas vezes, os apetrechos confiscados são levados ao Ibama ou à colônia e uma queixa formal é feita contra o indivíduo ou grupo de infratores. Essa ação é simbólica e serve mais para legitimar ações da comunidade do que para punir infratores, uma vez que o Ibama raramente toma alguma atitude. Enquanto as punições para os infratores das regras comunitárias são freqüentemente especificadas, os mecanismos de fiscalização raramente o são. Embora algumas comunidades façam patrulhas noturnas esporádicas para apreender pescadores ilegais, a maioria parece depender da descoberta por acaso por membros da comunidade.

11.2.4 Viabilizar o Manejo Através da Legislação

Existem duas iniciativas a nível federal que podem mudar de forma significativa o atual quadro do setor pesqueiro. Estão tramitando na Câmara dos Deputados três projetos de lei (números 1.273, 1.393 e 1.401, todos de 1995), que visam mudar a legislação regulamentando as colônias de pescadores e o setor pesqueiro. Essa legislação mudaria o caráter jurídico das colônias (Projeto de Lei 1.401) e algumas de suas atribuições (Projeto de Lei 1.393). É difícil nesse momento avaliar o impacto dessas mudanças na atuação das colônias, mas parece que dão mais flexibilidade e poderes para as colônias atuarem na área econômica (No. 1.401) e também formalizam um papel para elas no desenvolvimento de políticas pesqueiras no nível nacional (No. 1.393). O Projeto de Lei No. 1.273 dispõe sobre atividade pesqueira, piscicultura e proteção de recursos pesqueiros. Embora proponham modificações significativas na legislação atual, esses projetos de lei não abordam de forma adequada as questões jurídicas que dificultam o manejo comunitário dos recursos pesqueiros.

A segunda iniciativa é a Portaria No. 7 do Ibama que visa descentralizar o gerenciamento pesqueiro, passando a autorização para assinar portarias do Presidente do Ibama para os superintendentes estaduais. Essa portaria aparentemente ainda não está em vigor e não tem sido possível ainda avaliar até que ponto as mudanças permitirão uma participação efetiva de organizações comunitárias no gerenciamento da atividade pesqueira local. Ela permite uma descentralização limitada e não suficiente para viabilizar uma proposta de co-gerenciamento pesqueiro em que organizações locais teriam um papel efetivo no manejo dos recursos pesqueiros locais.

A viabilização de um modelo de co-gerenciamento pesqueiro requer mudanças profundas na legislação. Tais mudanças permitiriam a descentralização do gerenciamento pesqueiro do nível nacional para os níveis da Bacia, estado, município e comunidade, para que grupos locais de usuários tenham a autorização necessária para manejar a pesca local de forma efetiva. Essa descentralização deve fazer parte

de um plano de gerenciamento pesqueiro amazônico, que distribui a autoridade de manejo para o nível regional apropriado e fornece um programa de política pesqueira que oriente a tomada de decisões nos níveis regional, municipal e local.

Além de mudanças para viabilizar a descentralização administrativa, é necessário que a legislação permita a posse coletiva de Lagos de Várzea. Atualmente, o controle de lagos de várzea por comunidades ribeirinhas é ilegal na medida que envolve restrições no acesso e no uso do lago por forasteiros. Será necessário modificar o Código das Águas e a legislação pesqueira para permitir a criação de reservas de lago comunitárias em que comunidades assumam o direito de controlar o acesso e a forma de utilização do recurso pesqueiro nos lagos de várzea.

Além das modificações necessárias na legislação no sentido de permitir o manejo comunitário dos recursos pesqueiros, outras mudanças institucionais devem ser apoiadas para tornar este setor mais viável e o mecanismo de manejo comunitário ser melhor divulgado:

- Capacitar o Ibama para o co-gestão pesqueiro: os fiscais e burocratas no nível regional e local não estão capacitados para trabalhar junto com organizações de base na elaboração e implementação de políticas locais. É necessário fortalecer a capacidade do quadro regional do setor pesqueiro do Ibama.
- Desenvolver sistemas de manejo para os lagos de várzea. O atual manejo dos lagos de várzea por comunidades ribeirinhas é bastante rudimentar, longe de aproveitar o potencial do recurso. Por outro lado, o ecossistema de várzea é extremamente complexo e dinâmico. Não há ainda um conhecimento científico adequado desses ecossistemas para subsidiar a melhora da qualidade do manejo dos recursos pesqueiros. Nesse sentido, a ciência tem um papel crucial. A proposta é de modernizar a pesca de várzea aproveitando o conhecimento e a utilização tradicionais dos recursos pesqueiros de várzea, sistematizando e ampliando o conhecimento local sobre a ecologia pesqueira da várzea, a biologia de espécies de valor comercial e a tecnologia de captura, processamento e armazenamento do pescado.
- Implantar centros para a capacitação do pescador artesanal e o manejo comunitário. A principal barreira para viabilizar a proposta de manejo comunitário não é tanto técnica como organizacional. O problema da limitada capacidade de organizações coletivas é crítico. A proposta de manejo comunitário não é viável sem entidades comunitárias capazes de gerenciar de forma coletiva os recursos dos lagos. O fator mais importante é a presença de gerentes comunitários capazes de adaptar o modelo às condições sociais, econômicas e ambientais locais. É necessário investir na capacitação de uma nova geração de lideranças rurais preparadas para administrar organizações coletivas e manejar recursos de propriedade comum.

12 PROGRAMA PILOTO: REALIDADE E OPORTUNIDADES

12.1 O Programa Piloto Finalmente em Prática

Em linhas gerais, deve-se reconhecer que o Programa Piloto tem avançado de forma expressiva a partir de 1995. Não obstante, esse desempenho continua bastante defasado das metas iniciais, tanto do ponto de vista dos recursos disponibilizados e alocados a seus vários componentes, como dos objetivos específicos para os quais foi desenhado. A maioria dos projetos teve início efetivo há cerca de um ano, enquanto outros apenas recentemente tiveram suas versões preliminares concluídas, o que pressupõe uma longa jornada até sua aprovação formal e o início efetivo de atividades.

Dentre os pontos positivos a destacar cabe mencionar a mudança de estratégia observada no comportamento do Banco Mundial, que tem se tornado mais presente no país, através do remanejamento e da contratação de equipes técnicas para seus escritórios de Brasília, o que efetiva a decisão tomada em Bruxelas, em março de 1994, de transferir a supervisão do programa para o Brasil. Essa mudança fez com que os problemas operacionais fossem progressivamente reduzidos e tem contribuído, efetivamente, para a maior integração entre as ações do Programa Piloto e dos demais programas financiados pelo banco, sobretudo na região amazônica. Mesmo assim, será necessário tentar flexibilizar e agilizar ainda muito mais a máquina do Programa, através de fórmulas inovadoras que visem privilegiar a rapidez operacional e o envolvimento de novos doadores.

O acompanhamento sistemático do Grupo Consultivo Internacional (IAG) tem-se mostrado bastante ágil e eficiente, gerando relatórios de análise de excelente conteúdo, com aporte de sugestões construtivas para o desenvolvimento do Programa.

Também com relação ao governo brasileiro observaram-se mudanças de estratégia dignas de nota. A principal delas diz respeito à incorporação do Programa Piloto no âmbito da Secretaria da Amazônia Legal do ministério do Meio Ambiente. As vantagens obtidas nessa mudança situam-se mais no aspecto político, ligado à inserção do Programa na região, do que propriamente nos aspectos gerenciais ou operacionais. Até agora, o Programa Piloto foi desenhado quase que exclusivamente em relação à Amazônia. Apenas um de seus segmentos (o PD/A) contempla ações na Mata Atlântica, embora aquele ecossistema seja efetivamente o mais ameaçado do país, restando, hoje, apenas 3% de sua área original. Nesse sentido, parece fundamental que se insiram, de alguma forma, os ecossistemas florestais atlânticos no Programa Piloto, como forma de serem consideradas suas características e particularidades no aperfeiçoamento das políticas públicas ligadas à proteção ambiental.

Hoje pode-se afirmar que, em termos de discurso político, existe sintonia entre o ministério e os governos estaduais da região amazônica no que se refere às premissas de abordagem da região, no sentido de privilegiar a busca de padrões de desenvolvimento que contemplem a integridade dos ecossistemas presentes na Amazônia. Entretanto, isso não significa que essa convergência de propósitos beneficie de forma direta o meio ambiente. A distância entre intenção e gesto continua brutal na região, haja visto os aumentos no desmatamento observados em 1995, e ainda não contabilizados pelo Inpe.

Questões dessa natureza remetem, conforme defendido no *capítulo 3* desta publicação, à necessidade de que mecanismos mais eficientes de monitoramento sejam colocados à serviço da região, de forma a propiciar dados e informações em tempo hábil para que o estabelecimento de estratégias de controle se dê com a rapidez necessária. No que se refere ao monitoramento da cobertura vegetal, a despeito das dificuldades operacionais inerentes à interpretação de imagens de satélite, o Inpe e o Ibama dispõem, aparentemente, de equipamentos e pessoal técnico que os facultam agir mais rapidamente, permitindo um desenho mais criterioso e discutido de medidas reguladoras, legais e normativas. Se não o fazem, é possível que seja devido ao fato de que o processamento dessas informações não conta com a necessária prioridade nessas instituições.

Por outro lado, se o Programa Piloto foi imaginado a partir das preocupantes taxas de desmatamento observadas ao longo da década de 80, é estranho que não tenha feito parte de sua concepção inicial o apoio a unidades de monitoramento e produção de dados básicos, como o Inpe e o IBGE, o que permitiria

aferir os impactos do Programa naquilo que foi determinante para a decisão política de sua implementação: os grandes desmatamentos das florestas tropicais. Apenas este ano tiveram início as discussões sobre a instalação de uma unidade de monitoramento e avaliação, sem, entretanto, que as questões mais críticas tenham sido definidas.

Frente à natural tendência dos doadores de quererem saber quais os impactos do Programa Piloto, em especial na região amazônica, cabem algumas considerações. Se o Programa tivesse sido implementado com a rapidez que se imaginava na reunião do G-7 de Houston, em 1991, e se os recursos sinalizados naquela ocasião pudessem ter sido disponibilizados, provavelmente estaríamos à frente de um quadro completamente diferente daquele observado hoje. Nesse cenário, teria sentido falar-se em impactos do Programa na região e certamente seria possível obter-se medições de sua efetividade, seja do ponto de vista do monitoramento da cobertura vegetal, seja do ponto de vista do estabelecimento de alternativas de desenvolvimento compatíveis com as características ecossistêmicas ali presentes. A verdade é o que o Programa Piloto é extremamente pequeno em relação aos problemas que se dispôs a resolver. Não há como medir os resultados de suas aplicações financeiras na forma de mudanças de tendências de ocupação da região. Mesmo considerando-se sua característica de “piloto”, a situação é muito precária. Apenas em 1995, a maioria dos projetos teve acordos de doação efetivados. Existe ainda um bom número de projetos em discussão sem datas previstas para virem a ser efetivamente implantados. Nesse cenário, pretender medir os impactos do programa na região não parece razoável.

Não obstante, por ocasião da visita do presidente Fernando Henrique Cardoso a Bruxelas, em outubro de 1995, foi assinado termo de cooperação entre o Brasil e a Comissão da União Européia para o desenvolvimento, no quadro do Programa Piloto, de um Projeto de Gestão, Monitoramento e Políticas, com vistas a apoiar a implementação integrada e coordenada de seus componentes. No mês de março do corrente ano foi realizado o primeiro seminário para a elaboração do referido projeto, onde foram traçadas suas linhas gerais e discutidas alternativas de critérios e indicadores a serem usados em sua formulação.

Aparentemente a implementação do referido projeto deverá demorar algum tempo, já que as discussões encontram-se em níveis muito preliminares. Além disso, parece difícil que esse projeto venha responder à demanda de dados e informações organizadas para a região, visto que as discussões em curso situam-no mais na linha da busca de elementos integradores entre os diferentes componentes do Programa, entre si, e entre estes e as políticas públicas em geral. Essa tarefa, importantíssima, deveria estar presente em todos os segmentos do programa e ser orquestrada pela sua coordenação geral, liberando o Projeto de Gestão, Monitoramento e Políticas para o equacionamento da questão da obtenção de dados e de informações para todas as regiões objeto de ação do Programa.

12.2 Ampliando a Participação

Uma das características do Programa Piloto é assegurar a participação da sociedade, ou parte desta, em sua elaboração, execução e monitoramento. Como forma de obter este resultado, os agentes envolvidos identificaram o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) como interlocutor entre os gestores do Programa Piloto e as entidades mais ativas e comprometidas com a execução de um programa piloto de desenvolvimento sustentável. É importante ressaltar que, apesar de ser o GTA o principal interlocutor desses grupos, não significa que as ações e a participação dos diversos segmentos da Amazônia estejam subordinadas à sua ação.

A questão da participação da sociedade civil na elaboração, execução e no monitoramento de um programa dessa natureza requer um entendimento preciso dos seus aspectos positivos e dos limites inerentes a seu desenvolvimento. Dentre os aspectos positivos destaca-se a possibilidade dos recursos e das ações gerados pelo programa alcançarem os beneficiários de forma direta. Permite ainda uma constante “provocação” sobre a viabilidade, a eficiência e legitimação dos trabalhos realizados, colaborando para que haja, permanentemente, uma ação voltada para a adequação do programa aos interesses das comunidades comprometidas com o desenvolvimento sustentável.

Por esta razão, os mecanismos de participação devem ser entendidos de formas diversas, dependendo do momento vivenciado pelo programa. As fases de elaboração, execução e monitoramento requerem formas de participação diferenciadas, tanto no que se refere à representação, quanto às

dinâmicas do envolvimento dos atores sociais. Nos diversos projetos apresentados no Programa, salvo algumas exceções, a participação se dá apenas nas comissões de acompanhamento e/ou deliberativas que, apesar de cumprirem um importante papel, não são suficientes.

Pode-se ainda acrescentar, como dificuldades para o envolvimento da sociedade civil, a falta de profissionais habilitados para esta tarefa. Mesmo que os espaços estejam garantidos, é fundamental que o instrumental do Programa seja voltado para atender o necessário envolvimento da sociedade. Mesmo reconhecendo o esforço da coordenação do Programa Piloto em garantir novos espaços e formas de acompanhamento, em seus diversos projetos, a compreensão e as técnicas de envolvimento das comunidades por parte da maioria das Secretarias Técnicas do programa são insuficientes para um programa que pretende ser inovador.

Uma forma de superar os limites ligados à participação da sociedade no programa deveria ser a articulação e interação com as atividades, a capilaridade e experiência da rede GTA. De forma prática, cada Secretaria Técnica poderia elaborar um plano de envolvimento da sociedade para o seu respectivo projeto, que poderia ser seguido de um termo de colaboração com o GTA. Associados a estas ações, poderiam ser colocados à disposição recursos específicos para que a Secretaria Técnica responsável pudesse desenvolver ações neste sentido.

Vale destacar que o Programa Piloto já coloca à disposição do GTA recursos para o seu funcionamento e fortalecimento institucional. Isso, no entanto, não significa que os aspectos ligados a participação da sociedade estejam resolvidos. Até porque, além desses recursos não serem suficientes para uma completa estruturação do GTA - a rede deve buscar outras fontes para os próximos três anos - a política de participação requer a incorporação de concepções participativas em cada um dos projetos.

12.3 Pilotando Rumo ao Futuro

Quanto à possibilidade de prosseguimento das ações do Programa Piloto em nova fase de investimentos, é preciso levar em conta que, na definição das datas para o término da atual fase do Programa, não foi previsto que as atividades efetivas apenas se iniciariam em 1995. Isso ocorreu basicamente por desacertos no percurso desenhado e percalços na condução do processo, sobre os quais já se discutiu bastante, mas talvez não o suficiente. Esse conjunto de desacertos torna-se fundamental no atual momento de discussão da continuidade do Programa Piloto. É sobre eles que se poderá construir uma nova fase mais precisa e eficiente. É, pois, fundamental que as partes envolvidas resistam à tentação de minimizá-los, sob pena de repeti-los indefinidamente.

A reunião dos doadores em Bonn constituiu uma primeira oportunidade para que se estabeleçam as bases de uma eventual nova fase, desta vez respaldada pela experiência, ainda que breve, de compor uma pauta complexa para uma região social e ecologicamente conturbada, a partir de pontos de vista distintos e de mecanismos nem sempre adequados. Um exemplo disso é a reivindicação dos estados para uma maior participação na execução do Programa. As partes envolvidas deveriam preparar-se para uma rodada de negociações onde pudessem ser colocadas e discutidas claramente suas fraquezas e potencialidades, frente às oportunidades surgidas na primeira fase do Programa. Essas negociações, por outro lado, poderiam proporcionar um momento de reflexão conjunta sobre o sentido do esforço que está sendo empreendido, frente às enormes transformações em curso, tanto nos países doadores como no Brasil e, principalmente, sobre o reflexo dessas transformações na Amazônia e na Mata Atlântica, principais objetivos da iniciativa.

Mais do que nunca a necessidade de proteção das florestas tropicais se faz necessária. Nesse momento, a possibilidade de que essa proteção possa continuar a ser apoiada por países de economias desenvolvidas se reveste de uma importância que transcende àquela discutida em Houston, em 1991. De forma crescente, o mundo se vê à mercê de relações de mercado sem que os países detentores de expressivos patrimônios naturais se encontrem preparados para o que isso implica. Um acordo entre governos nacionais em prol da defesa do patrimônio natural de países detentores de diversidade biológica expressiva pode ser uma das poucas possibilidades de superação do atual quadro de vulnerabilidade ambiental frente às mudanças globais.

Deve-se observar que a cooperação internacional, tanto bilateral quanto no âmbito do sistema das Nações Unidas, experimenta um enfraquecimento flagrante de suas possibilidades de ação. Alguns recentes progressos relativos na negociação internacional, através do processo do Painel Intergovernamental sobre Florestas das Nações Unidas, que será concluído em Nova York, em fevereiro de 1997, não se refletem ainda em um crescimento de oportunidades inovadoras de porte expressivo nesta área. Enquanto virou regra globalmente aceita, na comunidade internacional, a fórmula bilateral Norte-Sul na preparação de iniciativas específicas de discussão sobre os temas florestais (Canadá-Malásia, Reino Unido-Índia, Suíça-Peru, Dinamarca-África do Sul, etc.), estes processos não se traduzem normalmente em instrumentos de cooperação, mas apenas em foros de consulta sobre temas setoriais (certificação, critérios para manejo, etc.). É importante portanto, nesta fase em que o Programa virou finalmente uma realidade, chamar a atenção de outros doadores que mostraram interesse em afirmar uma presença no cenário internacional de florestas. Paradoxalmente, até agora, mesmo os que teriam o mais direto interesse na propagação de sua existência, isto é, o Brasil e os principais doadores, pouquíssimo fizeram para registrar este fato nos relevantes foros oficiais, ou até chegaram a minimizar seu alcance.

Do ponto de vista operacional, reflexões dessa natureza devem levar a perguntas sobre a conveniência da estratégia do Programa Piloto, na forma de seu desenho e da abrangência de suas ações. Não se trata de se buscar mais eficiência nessas ações mas, sobretudo, de caminhar no sentido de sua eficácia e de sua integração. Será a oportunidade de questionar e reavaliar a inclusão de questões como as agrárias e urbanas, flagrantes ausências da primeira fase, assim como a maior consideração pela Mata Atlântica. No que diz respeito à desejável possibilidade de o Programa vir a influenciar a formulação das políticas públicas da Amazônia, cabe considerar a perspectiva potencial de envolvimento, apoio e parceria que podem ser estabelecidos com outros programas e projetos desenhados e/ou implementados na região. Há inúmeras iniciativas governamentais na região que poderiam se constituir em excelentes oportunidades de busca de sinergia com o objetivo de aperfeiçoar procedimentos em prol da sustentabilidade da região.

Apenas para elucidar, pode-se tomar o caso do fomento existente para a pequena produção na região amazônica, onde o FNO constitui exemplo concreto dessa possibilidade. É indiscutível sua importância no fomento de atividades econômicas na região, principalmente as relacionadas à agricultura familiar, à agropecuária e outras de impacto ambiental expressivo. Nesse sentido, sem necessidade de vir a estabelecer novos subprogramas ou projetos nessa direção, é possível imaginar alternativas de interação do Programa Piloto com aquela fonte, para benefício não só da região, mas também dos processos técnicos e burocráticos no interior das instituições envolvidas. Pode-se, por exemplo, apoiar estudos voltados ao levantamento da efetividade de fontes como essa, do ponto de vista da produção alcançada, da técnica empregada e do mercado atingido, assim como dos respectivos impactos ambientais observados.

Alternativamente, pode-se apoiar a formulação de propostas de sistemas de produção de produtos de viabilidade comprovada e de baixo impacto ambiental, para suprir as carências e orientar as ações de fomento por parte das superintendências e gerências do Basa. A esse respeito, cabe ressaltar a existência de vários projetos recusados pelas fontes de financiamento tradicionais, porque utilizavam metodologias que, apesar de experimentadas na região, eram desconhecidas pelos técnicos daquelas instituições. Seria possível, ainda, apoiar entidades que trabalham com agricultura familiar na Amazônia, com o objetivo de disseminar técnicas apropriadas e de baixo impacto ambiental junto aos produtores financiados pelo FNO na região.

Exemplos como os relatados mostram que é preciso ampliar e precisar o alvo das ações. Esse alvo, entretanto, não comporta apenas dimensões nacionais. Deve-se cuidar para que a dimensão internacional presente nos problemas internos seja explicitada e compreendida. Dessa compreensão dependerão a eficiência e a eficácia do Programa.

É preciso situar devidamente essa questão. O Brasil não é um país perdulário que lança mão de seus recursos naturais de maneira selvagem na busca de enormes lucros imediatistas. Essa é apenas uma maneira de ver as coisas e, certamente, não é a mais real. O Brasil é um país inserido numa lógica econômica mundial que se vê impelido a lançar mão de seu patrimônio natural pelas forças de mercado presentes, externamente e internamente. Nessa leitura, seria ingênuo imaginar que apenas bons projetos demonstrativos ou excelentes mecanismos regulatórios internos conseguiriam deter essa lógica. É fundamental que se invista em ações que atinjam também os mecanismos de mercado. Abrir-se-ia, assim,

um espaço excepcional de análise e de ação, onde a comunidade internacional teria certamente muito para contribuir, e principalmente sua parcela mais rica, representada pelo Grupo dos Sete e os outros países da União Européia. É neste contexto que as discussões a serem iniciadas ganham dimensão estratégica e consolidam a esperança na solidariedade internacional.

12.4 Avanços e Entraves nas Atividades do Programa

O Programa Piloto encontra-se atualmente dividido em quatro subprogramas, além dos componentes de recorte transversal, a exemplo do Projeto de Gestão, Monitoramento e Políticas, diretamente vinculado à Coordenação do Programa. Cada um dos subprogramas se divide em um conjunto de projetos específicos, cuja responsabilidade encontra-se compartilhada entre órgãos do ministério do Meio Ambiente, do Ibama, do ministério da Ciência e Tecnologia, da Funai, e da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Suas atividades são coordenadas por uma comissão de coordenação, presidida pelo secretário da Amazônia Legal do ministério e composta por representantes dos seguintes órgãos e instituições:

- Secretarias de Assuntos Internacionais e de Política Regional (min. do Planejamento)
- Departamento de Meio Ambiente e Divisão de Ciência e Tecnologia (Itamaraty)
- Coordenadoria de Planejamento (ministério da Justiça)
- Secretaria de Coordenação de Programas (ministério da Ciência e Tecnologia)
- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
- Dois representantes de organizações não-governamentais com atuação na Amazônia
- Um representante de organização não-governamental com atuação na Mata Atlântica

A Secretaria-Executiva da referida Comissão é exercida pelo coordenador do Programa.

Deve-se destacar que, apesar do alto nível de sua representatividade, a referida comissão não constitui um foro de discussão eficiente que contribua para a implementação e o aperfeiçoamento do Programa. A contribuição da maioria de seus membros é limitada, visto que se trata de pessoas por vezes alheias tanto à região objeto da atuação do Programa como à temática enfrentada, fazendo com que as contribuições restrinjam-se a observações de caráter burocrático e administrativo. Desde sua instalação, a Comissão tem se reunido apenas em caráter formal e exclusivamente para ratificar posições assumidas e negociadas em instâncias paralelas. As decisões são, na verdade, desenhadas em negociações específicas, envolvendo os órgãos governamentais responsáveis, os beneficiários, os doadores e o Banco Mundial.

A seguir são apresentadas algumas breves observações acerca de cada um dos subprogramas do Programa Piloto.

12.4.1 Sub-programa de Ciência e Tecnologia

O Subprograma de Ciência e Tecnologia envolve dois projetos: o Projeto de Pesquisa Dirigida e o Projeto Centros de Excelência. O desenho desses componentes não sofreu alterações significativas, e tampouco mudam as observações que sobre eles se faziam há dois anos, por ocasião da edição do documento **Políticas Públicas Coerentes para a Amazônia Brasileira**, em 1994.

No caso do primeiro, foram constatados alguns avanços. O programa já foi efetivamente iniciado, tendo ocorrido os primeiros desembolsos no corrente ano. Foi constatada uma demanda expressiva no âmbito do primeiro edital publicado, o que resultou num processo dinâmico e concorrido de análise e escolha dos projetos a serem apoiados. Também do ponto de vista da articulação regional deve-se registrar avanços. Os temas eleitos para a composição dos editais estão agora vinculados às definições do Conamaz, o que, até certo ponto, legitima e dá transparência ao processo de discussão.

Não obstante, os riscos que eram apontados no documento de 1994 continuam existindo sem que, aparentemente, tenham sido tomadas iniciativas efetivas para evitá-los. Trata-se, principalmente, da possibilidade de serem amparados projetos, por este segmento, que se situem distantes das reais

necessidades experimentadas pelas populações da região, em geral, e por aquelas envolvidas em outros segmentos do Programa Piloto, em particular. A observância estrita de critérios científicos e técnicos na escolha desses projetos poderá resultar num conjunto de pouca valia para as comunidades e populações locais.

Quanto ao Projeto de Centros de Excelência, cabe observar que também foram efetivamente iniciados tendo seus primeiros desembolsos sido realizados. No entanto, nada de concreto foi feito para inverter a tendência de evasão de bons profissionais de ciência e tecnologia da região, em busca de melhores condições de trabalho. Enquanto não puderem ser tomadas medidas estruturais de apoio e de incentivo à presença de profissionais de ciência na região, muito pouco poderá ser feito para reverter esse quadro. Está claro que são propósitos que extrapolam em muito as pretensões e as possibilidades do Programa-Piloto, não obstante, é preciso encontrar soluções para superar esses constrangimentos e, nesse sentido, seria legítimo que os recursos do Programa Piloto pudessem ser canalizados também para a busca de soluções nessa área.

12.4.2 O Sub-programa de Políticas de Recursos Naturais

Atualmente o Subprograma de Recursos Naturais é constituído de dois componentes: Fortalecimento Institucional; e Zoneamento, Monitoramento, Controle e Fiscalização. Essa configuração decorre da junção, em 1994, dos componentes Zoneamento Ecológico-Econômico, Monitoramento e Vigilância, e Controle e Fiscalização em um único componente, e da transferência do componente Educação Ambiental para o âmbito do PD/A.

Desde sua última versão, inúmeros avanços foram alcançados sem que, no entanto, questões fundamentais fossem resolvidas. No que se refere ao Fortalecimento Institucional, foi adotada uma abordagem exclusivamente estadual das questões regionais. Na versão anterior, o Fortalecimento Institucional continha essa visão, que, entretanto, coexistia com os segmentos Monitoramento e Vigilância e Controle e Fiscalização, os quais garantiam uma abordagem regional maior, algo como o olhar federal sobre a região.

É certo que houveram superposições preocupantes de ações na fase do estabelecimento dos estudos de pré-investimento, em que os objetivos dos diagnósticos realizados eram muito parecidos e desenvolvidos por equipes distintas, sob coordenações também distintas e sem a devida comunicação. Essa situação gerou inconvenientes e constrangimentos flagrantes. As áreas identificadas como piloto para o estudo e a aplicação de alternativas de gestão eram coincidentes, na maioria dos estados da região, o que fez com que a participação dos estados se ressentisse dessa superposição, uma vez que era sobre suas administrações que recaía uma demanda concentrada por informações e, em alguns casos, ações, resultando em gastos e desgastes. No entanto, a solução de estadualizar o enfoque, principalmente no que se refere às ações de monitoramento e vigilância e de controle e fiscalização, coloca em risco as possibilidades de abordagens estratégicas de gestão ambiental, onde a lógica regional e ecossistêmica pudesse ser privilegiada.

Nesse sentido, a mudança de rumo observada nesse subprograma representou desperdícios significativos. Centenas de milhares de dólares foram despendidos em atividades de pré-investimento, especificamente no levantamento de informações e desenho de alternativas para regiões específicas dos estados do Amazonas, Pará e Maranhão, sem que tenham sido efetivamente utilizados na nova configuração do subprograma.

Deve-se reconhecer que há, subjacente à nova estratégia de atuação do subprograma de Política de Recursos Naturais, um desenho de legitimação política regional consistente, em que se destaca a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, gestada no âmbito do Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz). Essa legitimação se deve, em parte, ao papel da Secretaria Executiva do Conamaz, que é desempenhada pela Secretaria da Amazônia Legal, do ministério do Meio Ambiente, também responsável pela coordenação do Programa Piloto. Além disso, a nova abordagem do Subprograma considera a existência, em quase todos os estados da região, dos Planos Estaduais Ambientais (PEA), ratificados pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e também pelos Conselhos Estaduais de Zoneamento.

Vale destacar que, apesar de ratificados por alguns Conselhos Estaduais e Comissões de Zoneamento, de um modo geral os PEAs e os POAs não tiveram uma elaboração participativa adequada, seja pelas características dos conselhos ou pela pouca internalização do debate sobre o Programa Piloto nos mesmos. Esta carência de participação estadual na elaboração dos PEAs e os POAs é refletida até mesmo nas propostas apresentadas pelos estados, onde não foi constatada nenhuma atividade e conseqüentemente recursos que visem garantir o envolvimento da sociedade na elaboração e execução do zoneamento.

Não obstante, deve-se ter presente que há risco concreto de que a lógica econômica regional, vinculada por vezes aos setores da economia centrados na exploração dos recursos naturais, possa interferir no estabelecimento de procedimentos e de rotinas de controle e fiscalização da região por parte dos estados.

Não se trata de superpor ações, pelo contrário. O fundamental é que se efetivem procedimentos de comparação entre as diferentes agendas estaduais e federal no que se refere à gestão ambiental e do território, construindo uma matriz de checagem que garanta a observância das preocupações estaduais e nacionais na busca da integridade do patrimônio ambiental da região.

Essas observações também se aplicam às regiões de Floresta Atlântica, respeitadas as inequívocas diferenças ecossistêmicas e de gestão. Nesse aspecto, existem ainda grandes indefinições sobre a participação do Programa Piloto e, embora se reconheça que a presença de elementos de controle por parte dos estados seja maior e mais eficiente, pairam dúvidas sobre a observância de salvaguardas que garantam a integridade do ecossistema como um todo.

Quanto ao zoneamento, a atividade avançou pouco. Ainda hoje perduram dúvidas sobre a natureza do trabalho a ser enfrentado e as interrelações com o Zoneamento Ecológico-Econômico, de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da presidência da República. É fundamental que haja uma atitude pró-ativa por parte da coordenação do Programa Piloto nessa questão, e que essa atitude privilegie a produção de conhecimentos úteis para as comunidades locais, em detrimento da produção de mapas e interpretações regionais maiores.

Do ponto de vista operacional, a questão do zoneamento tem sido tratada através da eleição de áreas-piloto ao longo dos nove estados da região amazônica. Novamente aqui salta à vista o fato de não terem sido utilizados os estudos desenvolvidos na fase de pré-investimento do segmento, referentes às então unidades demonstrativas dos componentes monitoramento e vigilância e controle e fiscalização, já que pelo menos três das áreas atualmente em estudo são coincidentes com as unidades demonstrativas definidas naqueles estudos.

Como atenuante, o recente relatório do Grupo Consultivo Internacional do Programa Piloto dá mostras de que existe certa convergência de propósitos em torno da implementação de zoneamentos voltados ao apoio à produção sustentável nas diversas áreas-piloto, além do desenho e desenvolvimento de metodologias e de critérios de zoneamento em apoio às atividades estaduais. No entanto, não existem garantias de que esse projeto venha trazer resultados efetivos a curto prazo, razão pela qual caberia reexaminar a conveniência de sua continuidade, na forma como desenhado, no bojo do Programa. Dada a importância estratégica de suas ações, o zoneamento carece de endereço institucional mais ágil e presente, requisitos que certamente não vem sendo preenchidos pela SAE que, nesse aspecto, tem demonstrado baixíssima capacidade operacional. Nesse quadro, o ministério deveria disponibilizar recursos adicionais para superar as dificuldades de desenvolvimento técnico e de articulação com os estados, na perspectiva de que essas ações possam, no futuro, migrarem para sua esfera de competência, o que traria inequívocas vantagens para a região amazônica.

No que se refere ao Fortalecimento Institucional, os avanços verificados dizem respeito à inclusão de atividades voltadas a novas categorias e agentes envolvidos com a questão ambiental a nível local. Hoje são habilitados a receberem apoio do Projeto, além dos órgãos estaduais de meio ambiente, as Procuradorias do Ministério Público, as Curadorias do Meio Ambiente e os Batalhões Florestais dos estados. Trata-se de decisão positiva, que poderá trazer benefícios palpáveis para o desempenho orquestrado da ação governamental nos estados, principalmente no que se refere à ação coercitiva e punitiva dos agravos ao meio ambiente. No entanto, também aqui se constata a predominância de apoio a

ações de comando e controle em detrimento da indução e do apoio à utilização de outros mecanismos, tais como instrumentos econômicos, na proteção ambiental.

Constata-se, também, a dificuldade do Programa Piloto em reconhecer a importância da ação municipal no controle e na prevenção de impactos ambientais na região. O segmento teria muito a ganhar se pudesse contemplar apoio a iniciativas municipais, principalmente no que diz respeito à organização de instâncias colegiadas de âmbito local. Iniciativas desse tipo poderiam criar uma capilaridade extremamente eficiente para as ações do Programa Piloto, permitindo maior eficiência e eficácia no rebatimento local de seus projetos.

12.4.3 O Sub-programa Demonstrativo

No que se refere ao PD/A, deve-se ressaltar um extraordinário avanço, principalmente ao longo dos últimos dois anos. O PD/A decisivamente deslanchou e avançou em passos largos no sentido de sua efetividade. Foi superada a maioria dos problemas referentes à interlocução com as representações locais. Seu aparente sucesso fez, inclusive, com que servisse de inspiração para o desenho e concepção do segmento Educação Ambiental, originalmente localizado no Subprograma de Recursos Naturais.

Não obstante, é necessária a busca de maior clareza no que se refere ao seu nicho específico. O quê o diferencia, por exemplo, das aplicações do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) para a região, além dos procedimentos formais e das fontes financeiras? Que semelhanças guarda com os procedimentos ora em desenvolvimento do Funbio? Explorar caminhos integradores com essas fontes adicionais poderia significar, além de avanço, a oportunidade de explicitação dos objetivos governamentais quanto à abordagem dos problemas regionais. Questões como a necessidade ou não de indução de linhas de aplicação, as possibilidades de estabelecimento de procedimentos rotativos, reorientando os eventuais retornos financeiros de suas aplicações podem ajudar a localizar o PD/A no conjunto das fontes de financiamento de projetos para a Amazônia e Mata Atlântica, criando especificidades nesta ou nas outras fontes disponíveis.

Também seria importante encontrar formas de harmonizar a implementação do PD/A com segmentos de outros projetos que parecem visar os mesmos objetivos e que ainda não avançaram na elaboração de critérios de elegibilidade, procedimentos operacionais e de desembolso, etc. Por exemplo, seria importante examinar as oportunidades para utilizar a experiência do PD/A no contexto da recente reformulação do Planaflo, em Rondônia, que levou a criação do Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), uma atividade dotada de recursos equivalentes aos do PD/A e a serem utilizados em escala estadual. A replicabilidade de suas experiências era um dos critérios que fundamentou a função "piloto" do Programa. Será necessária, em todos estes casos, uma ação de orquestração que, sem dúvida, não se restringe aos limites do Programa mas que certamente se enquadra nas atribuições do ministério do Meio Ambiente, em particular da Secretaria da Amazônia Legal.

Além disso, é fundamental que se atente para o caráter experimental desse segmento. O PD/A foi imaginado, inicialmente, para fazer frente a uma demanda que se imaginava existir no âmbito das organizações da sociedade civil, no sentido do fomento de experiências-piloto que pudessem ser transformadoras, do ponto de vista das práticas relacionadas com os recursos naturais das áreas florestadas da Amazônia e da Mata Atlântica, além de contar com características de replicabilidade para essas regiões ou para a temática abordada. Sua contraparte institucional, o PD/B, foi prematuramente abortada, sem que se discutisse a conveniência ou a lógica dessa atitude. Embora possa-se imaginar que as instituições governamentais encontram-se contempladas em outros segmentos do Programa Piloto, não estão garantidas iniciativas institucionais inovadoras no bojo do Programa.

Não se trata de capacitar ou de apoiar o fortalecimento de órgãos ambientais e de pesquisa. Essas questões encontram-se efetivamente contempladas em maior ou menor grau pelo Programa. Trata-se de fomentar experiências locais transformadoras, ou seja, apoio à parcerias entre agentes governamentais locais e comunidades, apoio a procedimentos de gestão ambiental integrada, onde se pudesse ampliar o escopo e os instrumentos usualmente utilizados etc. Tudo indica que há um espaço para inovação na forma como vem sendo desenvolvida a ação local de agentes governamentais e há sem dúvida inúmeras

possibilidades de indução de linhas de ação locais, com perspectivas de mudança de comportamento no que se refere à gestão ambiental.

Com relação ao projeto Educação Ambiental, cabe mencionar que este desenvolveu finalmente uma versão preliminar de projeto, que se encontra atualmente em negociações com as equipes técnicas do Banco Mundial. É formado por três componentes básicos: didático-pedagógico; comunicação e divulgação; e comunidade e ambiente. A proposta de atuação pressupõe uma estratégia de abordagem que envolve educadores formais, agentes sociais e comunidade em geral, utilizando todos os meios disponíveis na região, com perspectivas de desenvolvimento de propostas de inovação metodológica e tecnológica em parceria com as comunidades e com organizações da sociedade civil.

A mudança que fez do referido Projeto um subconjunto do PD/A, privilegiando o apoio a iniciativas de instituições da região na forma de financiamento de projetos, parece saudável, embora incorram na mesma preocupação delineada anteriormente para o componente, qual seja, a necessidade de definição de uma estratégia coerente de fomento a projetos, em função da existência de um grande número de fontes de financiamento, grande parte delas no âmbito do próprio ministério. Este segmento representa, pois, apenas mais um exemplo da urgente necessidade de se estabelecerem processos lógicos e coerentes que minimizem os conflitos e deseconomias potenciais da superposição de esforços de apoio à atividades de pesquisa e de apoio institucional e comunitário nas áreas afetadas à questão ambiental.

12.4.4 O Sub-programa de Manejo de Recursos Naturais

O Subprograma Manejo dos Recursos Naturais e Unidades de Conservação reúne os componentes de Manejo Florestal Sustentável, Reservas Extrativistas, Terras Indígenas, Recuperação de Áreas Degradadas, Manejo de Recursos Aquáticos e Parques e Reservas, dos quais apenas os três primeiros contam com projetos específicos. Algumas alterações no conjunto do subprograma e no interior de seus componentes são dignas de nota.

O Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia, concebido em substituição ao projeto de Florestas Nacionais, representa o avanço mais significativo do subprograma. Após inúmeras tentativas de formular uma proposta voltada exclusivamente às Florestas Nacionais, o componente finalmente atinge o âmago das preocupações: a questão do manejo florestal na Amazônia. Essa formulação surge como resposta à necessidade de ampliação do escopo das atividades do Programa Piloto diretamente relacionadas com a atividade florestal e, nesse contexto, deve ser elogiada. Entretanto, alguns desafios se apresentam para a virtual fase de implementação.

A transformação do Projeto Flonas para o projeto atual envolveu uma profunda reformulação conceitual e uma nova abordagem metodológica, de caráter participativo, que inclui seminários e processos de consultas junto a representantes de movimentos sociais, ONGs ambientalistas, pesquisadores, empresários, instituições governamentais e doadores. O projeto conta com quatro componentes:

- Políticas públicas
- Monitoramento e fiscalização
- Floresta Nacional do Tapajós
- Iniciativas promissoras de bom manejo florestal na Amazônia.

Os executores serão, em sua maioria, organizações não-governamentais locais, instituições de pesquisa do setor florestal e empresas privadas. Além disso, um conselho consultivo composto de representantes do setor privado, comunitário, governos dos Estados será responsável pela avaliação do projeto e monitoramento do desempenho de suas atividades.

Um dos principais avanços do referido projeto foi a ampliação da análise dos problemas e fatores limitantes do bom manejo florestal, ultrapassando a análise florestal *strictu sensu*. Essa análise era caracterizada por uma abordagem simplista em termos institucionais, socioeconômicos e políticos e reducionista em termos ecológicos. Ao ultrapassar essa concepção, o Projeto se baseou numa visão mais abrangente, privilegiando o tratamento de problemas intersetoriais que desestimulam o bom manejo florestal, a participação das populações tradicionais das unidades de conservação, a exemplo do

componente Flona Tapajós, o apoio a iniciativas já em desenvolvimento por empresas, cooperativas e associações de produtores e a reformulação em escala piloto do sistema de monitoramento florestal.

Outro avanço importante foi o próprio processo de elaboração do projeto, que teve caráter fortemente participativo. No componente Flona Tapajós, por exemplo, as comunidades tiveram representação significativa nos seminários de preparação das diferentes versões do projeto, inclusive na versão final.

No entanto, estes desafios implicam mudança da filosofia orgânica das instituições governamentais envolvidas. O uso de métodos participativos de concepção, implementação e avaliação de projetos é algo novo para uma parcela significativa dos profissionais de instituições públicas. Isso requer um sério esforço para a resolução de antigos e novos conflitos com as populações locais e, ainda, um forte programa de reciclagem e atualização profissional. Por exemplo, deveriam ser evitadas contradições como aquelas relacionadas com a implantação do projeto ITTO no Tapajós, cujo desenho entra em conflito com os objetivos do Programa Piloto nesta Flona.

Outro grande desafio é a internalização das experiências e resultados deste projeto a nível governamental. Isso se deve especialmente à natureza intersetorial dos problemas florestais, o que leva à necessidade de ações integradas de várias instituições que tradicionalmente têm políticas não sincronizadas e, freqüentemente, contraditórias. Nesse sentido, aqui como em outras iniciativas inovadoras, não há garantias de que as boas experiências serão absorvidas e consideradas no seio dos espaços tradicionais da administração pública.

Destaca-se ainda que o fato de o presente projeto ter sido derivado de outro, com pretensões e *modus operandi* distintos, resultou em um desenho desproporcional entre o que se pretende e os recursos disponíveis, podendo acarretar limitações sérias para seu desenvolvimento.

O Projeto Reservas Extrativistas encontra-se em pleno desenvolvimento e essa vantagem implica a evidência de estar apresentando alguns problemas típicos de início da fase de implementação. As observações sobre esse segmento devem ser, portanto, ponderadas face à essa evidência. Oxalá se pudesse estar enfrentando o mesmo tipo de dificuldades em outros segmentos, que sequer foram iniciados, ou que não dispõem ainda de condições de implementação.

Os principais problemas situam-se na questão gerencial e na questão da liberação de recursos. Conforme sinalizado em documentos anteriores, verificam-se dificuldades de relacionamento entre a administração pública federal e as comunidades e organizações envolvidas em sua implementação, principalmente no que se refere aos repasses de recursos e/ou prestação de contas. É praticamente impossível exigir eficiência na administração de recursos financeiros por parte de comunidades locais, quando o governo não respeita prazos no repasse desses recursos.

Considerando que a maior parte do custo dessa fase de implementação é gerencial e, portanto, gasto na resolução de questões administrativas, deveria haver uma postura diferenciada na alocação, gasto e prestação de contas desses recursos, além de uma assistência permanente por parte dos profissionais que estarão envolvidos na análise financeira dos desembolsos. Não se deve menosprezar o fato que as atividades desse projeto estão condicionadas às possibilidades de transporte e comunicação, que na Amazônia deixam muito a desejar.

Cabe ressaltar que as medidas que permitirão garantir a sustentabilidade econômica das reservas passam, necessariamente, pela redefinição de políticas orientadas ao aumento de preços dos produtos extrativistas, sem o que a eficiência na condução do projeto estará comprometida (*ver capítulo 11*).

Questões dessa natureza envolvem tempo de maturação e de decisão, razão pela qual é necessário que se equacione, desde já, a continuidade do projeto para além do período dessa primeira fase do Programa Piloto. A experiência de quase dois anos de trabalho, mostra que, apenas com os atuais instrumentos disponíveis, será impossível atingir patamares diferenciados no nível de renda das populações locais ao longo dos quatro anos de duração do projeto.

O projeto Terras Indígenas, desde o início de sua negociação, priorizou por iniciativa do então presidente da Funai, Sydney Possuelo, o objetivo da demarcação das terras. Desde 1994, houve cinco presidentes diferentes no órgão. Neste período houve complexas negociações que levaram a repetidas

mudanças na seleção das áreas (*veja o capítulo 8 desta publicação sobre assuntos fundiários*) e até na disponibilidade de outros setores do governo brasileiro em manter este componente dentro do Programa (*veja o apêndice 1 dedicada ao histórico*). Estes fatos causaram preocupações entre os doadores e repetidas iniciativas de **Amigos da Terra, GTA**, Instituto Sócio-Ambiental e outras ONGs em favor da confirmação deste objetivo.

Neste difícil contexto deve ser positivamente ressaltada a atuação dos técnicos da Coordenação de Projetos Especiais da Funai, incumbida do Programa Piloto e entre as instâncias do órgão que ainda preservam sua credibilidade. Deveriam ser flexibilizados os critérios procedimentais referentes aos trabalhos de demarcação física, permitindo à Funai conduzi-los por administração direta sempre que esta alternativa ao processo licitatório possa viabilizar a participação das comunidades, organizações indígenas e outras ONGs parceiras. Seria também o caso de reintroduzir atividades de cooperação técnica para projetos de gestão de recursos naturais e alternativas econômicas, assim como de monitoramento e fiscalização de perímetros, tendo em vista que a Funai não tem competência para formular ou executar projetos desta natureza, e que o PD/A supõe uma capacidade de formulação que não pode ser inicialmente alcançada pelas comunidades indígenas.

O subcomponente que trata do fortalecimento institucional parece destinado a não ter efeitos muito significativos. Melhoras relativas na política indigenista dependem de reformulação ampla da estrutura atual do Estado. A Funai não tem a vitalidade necessária para se auto-reestruturar, sendo necessário discutir a questão para além dos seus limites institucionais.

O componente Indígena pode oferecer aos doadores uma interessante oportunidade de desdobramento. Poderia ser considerada a proposta de serem incluídas todas as terras situadas na bacia amazônica que ainda demandam identificação e demarcação dos seus limites. Esta inclusão respaldaria politicamente uma estratégia para concluir o processo demarcatório, ressaltadas evidentemente as potenciais demandas territoriais de índios isolados, ou relativas a ampliações de demarcações passadas que não possam ser imediatamente quantificadas e resolvidas.

A situação das terras indígenas na Amazônia, após o decurso dos prazos previstos pelo decreto 1775 quanto ao processo de contraditório, apresenta o seguinte quadro: de um total de 364 terras indígenas na região, 171 estão homologadas, 12 são terras reservadas através de decretos antigos, que ainda precisam ser demarcadas e homologadas, 57 estão delimitadas (sete das quais já tem demarcação física concluída), sete estão identificadas e já encaminhadas ao Ministério da Justiça, 78 encontram-se em processo de identificação, havendo ainda 39 a serem identificadas. Estão já previstas no Programa Piloto a identificação (em curso) de 42 terras e a demarcação física de outras 58 (15 em curso), sendo que a FUNAI prevê que poderá identificar e demarcar um número maior de terras do que o inicialmente previsto, com o mesmo montante de recursos já liberado (isto já está ocorrendo em relação às identificações).

Portanto, uma vez efetivadas as identificações e demarcações previstas, e considerando as cinco identificações e demarcações que estão sendo realizadas com recursos de outra origem (Prodeagro, Planaflo, Vale do Rio Doce), estarão faltando 111 demarcações (incluindo nestas 111 as que se encontram em processo de identificação e as 39 ainda por serem identificadas), para que estejam contempladas todas as demandas de demarcação na região amazônica, com as exceções já apontadas.

Estes números indicam que os recursos necessários para atingir finalmente o audacioso objetivo da Constituição de 1988 para as demarcações da região são da ordem de grandeza correspondente, para as identificações, ao valor já aprovado e ao dobro do aprovado no que diz respeito às demarcações físicas. Evidentemente, estas estimativas teriam que ser detalhadas pela Funai para poder dispor de uma previsão orçamentária mais exata.

APÊNDICE I

6 ANOS DE PROGRAMA PILOTO

1990

18 de junho

Em carta enviada pelos Amigos da Terra para os países do G-7 aos respectivos chefes de estado e de governo, em preparação para a reunião de Cúpula de Houston, se solicita uma ação urgente, coordenada e emergencial em defesa das florestas amazônicas e de suas populações tradicionais, definidas como “povos da floresta”. O chanceler alemão Kohl sinaliza nas semanas seguintes uma disponibilidade para discutir o assunto.

17 de julho

Em Houston, os líderes dos países do G-7 incorporam em sua declaração final várias considerações e compromissos sobre o tema das florestas. O mais significativo é a decisão de colaborar com o governo brasileiro sobre “um programa piloto abrangente para contrabalançar as ameaças às florestas tropicais daquele País”. A *Declaração Final dos Sete* solicita ao Banco Mundial a preparação de uma proposta, em coordenação com a Comissão da União Européia. O Presidente Bush e o Chanceler Kohl ligam pessoalmente para o Presidente Collor.

18 de julho

Em carta enviada aos chefes de estado e de governo do G-7 e ao Presidente do Brasil, Amigos da Terra exprime satisfação pela decisão tomada em Houston, solicita aos governos que o programa seja baseado em doações, e não em empréstimos, pedindo uma definição rápida da proposta de atividades.

12 de outubro

Uma Comissão Interministerial é criada pelo governo brasileiro para formular uma primeira proposta ao Banco Mundial e à Comunidade Européia.

Dezembro

Em Washington, sem nenhum comunicado ao público, se reúnem representantes do Banco Mundial, da Comissão da Comunidade Européia e do governo brasileiro para elaborar um primeiro esboço do programa.

1991

Janeiro

Segunda reunião tripartite em Brasília. Obtida informalmente uma cópia do primeiro esboço, Amigos da Terra envia uma carta para as várias partes envolvidas, solicitando uma consulta com entidades não-governamentais amazônicas e internacionais em relação ao desdobramento do processo de redação.

4 de março

Uma terceira reunião tripartite se realiza em Bruxelas. O governo brasileiro apresenta um orçamento para 1 bilhão e 566 milhões de dólares. O programa inclui componentes de natureza extremamente variada, como, por exemplo, um enorme projeto de plantações na Amazônia Oriental apresentado pela CVRD, a criação de seis centros de excelência científica nas capitais dos estados amazônicos, etc. O governo brasileiro defende a tese de que não deveria ter participação de ONGs na definição do programa, mas apenas, e de forma limitada, em sua implementação. A Secretaria de Meio Ambiente convoca algumas ONGs em Brasília para tomarem conhecimento da proposta de Programa.

9-10 de abril

Amigos da Terra organiza uma reunião entre especialistas independentes, em São Paulo, para discutir a proposta de Programa. Após a reunião, a entidade envia uma nova carta solicitando a exclusão de projetos com finalidades comerciais do financiamento do Programa, que deve acontecer através de doações para pequenas atividades beneficiando as populações da região. Se argumenta que a escolha dos projetos demonstrativos, feita com base em um estudo da Sudam sobre pólos de desenvolvimento, não atende tais necessidades. Também se solicita que a proposta de plantação na área de Carajás, no valor de 1 milhão de dólares, seja retirada do Programa.

10 de maio.

Quarta reunião tripartite no Rio de Janeiro. Pela primeira vez, é realizada uma breve consulta com quatro ONGs (IEA, Sopren, Fundação SOS Amazônia, CEAPS - Saúde e Alegria). As entidades circulam um documento em que defendem os objetivos e a filosofia do Programa, mas alertam sobre a incoerência dos mecanismos propostos para gestão e os critérios escolhidos para alocação de recursos, assim como sobre a ineficiência das agências que deverão implementá-lo (em particular, o Ibama) e a falta de coordenação com as políticas governamentais.

7 de junho

Amigos da Terra organiza uma reunião em Luxemburgo, com a participação da Comissão Européia, do governo brasileiro e de várias ONGs européias e amazônicas. Pela primeira vez, as ONGs questionam publicamente os objetivos e a proposta de operacionalização do Programa. A Declaração final solicita maior envolvimento da sociedade, ao mesmo tempo em que pede aos Sete um claro compromisso financeiro.

Junho

Várias ONGs brasileiras, especialmente das regiões Sul e Sudeste, se posicionam contra o Programa Piloto com base em diversos argumentos, como oposição à intromissão internacional, aversão a grandes projetos, falta de participação, falta de um componente fundiário, etc. Em geral, é duramente criticada a atuação daquelas ONGs, como Amigos da Terra, que tentam participar do processo de discussão e formulação do Programa.

26 de junho

O Presidente Fernando Collor assina o decreto 153 cancelando incentivos fiscais para atividades que causam a destruição de florestas primárias, estabelecendo normas para as superintendências do Ibama e os governos estaduais fiscalizarem os empreendimentos.

1 de julho

13 ONGs brasileiras se reúnem em Brasília e aprovam um documento no qual declaram apoio para os objetivos gerais do Programa Piloto, reconhecem que se trata do primeiro exemplo de modificação no relacionamento entre governo e sociedade civil e advertem que os objetivos do Programa deverão ser alcançados também através de medidas normativas e decisões políticas. Entre os itens abordados estão a demarcação de terras indígenas, o preço da borracha, a alocação dos recursos “congelados” do FNMA e a corrupção no Ibama.

2 de julho

As mesmas 13 ONGs fundam o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), aberto à participação de outras entidades. Entre os principais promotores da iniciativa estão o Instituto de Estudos Amazônicos, a Fundação Vitória Amazônica, o Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica, o IPHAE, o Projeto Saúde e Alegria. Algumas semanas depois, o Conselho Nacional dos Seringueiros se junta ao grupo.

4 de julho

O Secretário Adjunto de Meio Ambiente, Eduardo Martins, envia uma carta para Amigos da Terra, em resposta a uma solicitação enviada em 10 de junho, informando que o governo tomará medidas urgentes para o aumento do preço da borracha e a liberação dos fundos do FNMA para os projetos já aprovados.

12 de julho

Amigos da Terra circulam *Mind the Gap*, a primeira publicação com considerações e recomendações sobre o Programa Piloto. Se reconhece que a proposta de Programa Piloto reflete uma mudança significativa na postura do governo brasileiro em relação a Amazônia. Mas também se aponta para a “falta de uma estratégia para ligação com as políticas e práticas econômicas nacionais e internacionais” e para necessidade de utilizar parte dos recursos para compensação financeira e estabilização de preços de *commodities*. O Programa Piloto, afirma o documento, deve tentar criar as condições para uma “economia amazônica” em vez de uma “economia de fronteira”.

15 de julho

Começa a Cúpula do G-7 em Londres. Amigos da Terra, a Fundação Vitória Amazônica e o Projeto Saúde e Alegria participam, através de encontros com representantes de vários países.

17 de julho

Em Londres, a Cúpula do G-7 acusa o recebimento da proposta para o Programa Piloto e a endossa de forma genérica, sem compromissos específicos em relação aos recursos financeiros.

Setembro

Na nova versão do Programa, em preparação para a primeira reunião dos doadores, faz-se referência pela primeira vez a um papel formal para a comunidade de ONGs da região, e se reconhece que “os investimentos, a política fiscal e a política de preços deverão ser coerentes com os objetivos ambientais”.

7-8 de dezembro

Em Genebra se realiza a primeira reunião dos Participantes. O orçamento do Programa Piloto é reduzido para US\$ 250 milhões, dos quais 50 como fundo multilateral a ser administrado pelo Banco Mundial com recursos dos países do G-7, e o restante através de acordos bilaterais de co-financiamento. A contrapartida brasileira é fixada em 25 milhões. Amigos da Terra e o IEA (representando o GTA) são brevemente recebidos em um café-da-manhã, mas não é permitida sua participação.

1992

Março

No Banco Mundial é criado o Fundo Fiduciário para as Florestas Pluviais, para administrar o componente multilateral do Programa Piloto, com um total de US\$ 52 milhões. Os principais doadores são Alemanha e Comissão da Comunidade Européia. Também participam Japão, Itália, Reino Unido, Holanda, Estados Unidos e Canadá. Em sua versão final, o Programa está dividido em três subprogramas estruturais (Política de Recursos Naturais, Unidades de Conservação e Manejo de Recursos Naturais, Ciência e Tecnologia) e um subprograma de projetos demonstrativos (na realidade, apenas os projetos demonstrativos de tipo A serão mantidos na prática).

Março

O Secretário de Meio Ambiente José Lutzenberger é substituído interinamente pelo Secretário de Educação José Goldenberg.

5 de junho

No dia em que começa no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), o governo brasileiro edita o Decreto 563, que institui formalmente o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria sua Comissão de Coordenação, que inclui a participação de três representantes de ONGs (dois da região amazônica e um da mata atlântica).

Julho

O Secretário interino de Meio Ambiente, José Goldenberg, é substituído pelo Secretário Flávio Perri.

Julho

Em Munique se realiza a Cúpula do G-7. O recente fracasso nas negociações sobre florestas na UNCED leva os líderes a fazer referências genéricas a este tema, incluindo o Programa Piloto.

Outubro

No novo governo do Presidente Itamar Franco a antiga secretaria de Meio Ambiente é transformada em Ministério, e é nomeado o Ministro Fernando Coutinho Jorge.

1993

7 de março

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil solicita a retirada do projeto “Demarcação de terras indígenas” do Programa Piloto. Uma nota enviada a Embaixada alemã leva o próprio Ministro de Meio Ambiente a pedir explicações ao Itamaraty. Amigos da Terra envia uma carta às principais autoridades do governo brasileiro, solicitando um imediato esclarecimento e a confirmação do projeto.

Março

O Banco Mundial anuncia a criação e a composição do Grupo Consultivo Internacional (IAG), formado por especialistas externos selecionados por seu conhecimento nas áreas focalizadas pelo Programa. Os doze membros são propostos pelos governos que participam do Programa, mas não os representam, mantendo um papel independente.

Junho

O Presidente da República submete o Acordo-Quadro para o financiamento do Programa Piloto à aprovação do Senado brasileiro.

Julho

Primeiro encontro do IAG em Brasília. Gerd Kohlepp, alemão, é eleito Presidente.

Agosto

Após a notícia de uma chacina na fronteira entre Brasil e Venezuela, em que garimpeiros assassinaram um número não precisado de índios Yanomami, o governo federal anuncia a criação de um Ministério da Amazônia Legal, assumido pelo diplomata Rubens Ricupero.

Outubro

O Ministro de Meio Ambiente Fernando Coutinho Jorge pede demissão e é substituído pelo Ministro Rubens Ricupero. O Ministério de Meio Ambiente vem a incorporar a pasta da Amazônia Legal.

1994

Fevereiro

O IAG se reúne pela segunda vez, em Brasília, e redige um relatório sobre o progresso do Programa, que o define como altamente complexo e inovador mas observa que sua implementação é “mais lenta do que esperara-se”.

25 de fevereiro

Após aprovação do Congresso, o Acordo-Quadro para o financiamento do Programa é finalmente assinado entre representantes do Banco Mundial e do governo brasileiro.

23 de março

GTA e Amigos da Terra circulam *Políticas Públicas Coerentes para Região Amazônica*, um documento visando a harmonização das políticas públicas com os objetivos do Programa Piloto. A publicação critica o atraso na implementação do programa, que gerou expectativas entre as populações locais ao longo de um complexo processo preparatório. O documento alerta sobre o perigo de que as condições que levaram a uma parcial redução nas taxas de desflorestamento possam repercutir negativamente a médio e longo prazo. São fornecidos subsídios e solicitadas medidas para evitar contradições entre as atividades do Programa e as políticas e práticas governamentais.

23 de março

Em Bruxelas se realiza a primeira reunião dos Participantes após a de Genebra de 1991. O Brasil é representado pelo Chefe de Gabinete do Ministério de Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Sérgio Amaral, que defende a realização de uma sessão com participação de ONGs. Os representantes de Amigos da Terra, GTA e Grupo de Trabalho Europeu sobre Amazônia (EWGA) podem expor suas preocupações pelo atraso na implementação do Programa e formular suas recomendações. O chefe de delegação do Banco Mundial, Rainer Steckan, reconhece falhas na condução do processo e promete tomar medidas imediatas para agilizar o avanço das atividades.

Abril

O Ministro de Meio Ambiente, Rubens Ricupero, é substituído por Henrique Brandão Cavalcante, ex-integrante do IAG do Programa Piloto.

Mai

O Banco Mundial, de acordo com uma das decisões tomadas em Bruxelas, cria uma unidade para acompanhamento do Programa Piloto em Brasília.

Agosto

Reúne-se em Brasília o IAG que, apesar de louvar o desenho do Programa, observa com preocupação os vários "obstáculos burocráticos" que inviabilizam sua implementação.

21 de setembro

É assinado o primeiro acordo de doação do Programa, relacionado com o projeto de Centros de Ciências e Pesquisa Dirigida.

Outubro

São assinados acordos de doação para PD/A, Educação Ambiental, Reservas Extrativistas e Projeto de Políticas de Recursos Naturais.

1995

1 de janeiro

Gustavo Krause é o novo Ministro do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. José Seixas Lourenço será nomeado Secretário para a Amazônia Legal. Na nova administração, esta secretaria assumirá o Programa Piloto, que vem a ser coordenado por José Edil Benedito. O Programa entra finalmente em sua fase de implementação.

31 de janeiro

Entra em vigor o acordo de doação para os Projetos Demonstrativos (PD/A), o componente do Programa especificamente ligado a propostas inovadoras apresentadas por organizações da sociedade civil.

16 de fevereiro

Entra em vigor o acordo de doação para o projeto Reservas Extrativistas, que passa a se constituir como um componente específico do Programa, não mais ligado ao de Florestas Nacionais.

21 de fevereiro

Entra em vigor o acordo de doação para os projetos Centros de Ciência e Pesquisa Dirigida.

11-17 de março

Realiza-se em Manaus um seminário de planejamento para o Projeto de Educação Ambiental.

27-31 de março

Realiza-se em Brasília o Seminário de lançamento do projeto Reservas Extrativistas.

7 de abril

Após anos de negociações, Brasil e Alemanha assinam o acordo que prevê o desembolso de 20 milhões de dólares para o projeto de demarcação de terras indígenas. Apesar das objeções anteriores do Itamaraty ao uso de recursos de "origem externa" para este fim, desta vez é o próprio Ministro das Relações Exteriores, Felipe Lampreia, que assina o acordo.

29 de maio - 9 de junho

Se reúne em Brasília o IAG, que observa progressos na implementação do Programa e recomenda maior apoio para as entidades não-governamentais através do GTA.

1 de julho

O Banco Mundial transfere para Brasília a unidade de coordenação do Programa Piloto.

Julho

Se realiza em Belém o terceiro encontro dos Participantes.

11 de julho

O Banco Mundial libera 2.1 milhões de dólares do Fundo Fiduciário, complementando os recursos alemães para demarcação, sinalização, vigilância e proteção das áreas indígenas.

Setembro

Em ocasião da visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Bruxelas, é assinado termo de cooperação entre o Brasil e a Comissão da União Européia para o desenvolvimento, no quadro do Programa Piloto, de um Projeto de Gestão, Monitoramento e Políticas, visando alcançar a implementação integrada e coordenada de seus componentes, de forma a "garantir uma gestão satisfatória do Programa e a formulação de políticas públicas para a região amazônica". Amigos da Terra envia uma carta cumprimentando as autoridades brasileiras, por atender com isso uma antiga reivindicação das ONGs.

21 de novembro

Entra em vigor o acordo de doação para o Subprograma de Política de Recursos Naturais.

8 de dezembro

Entra em vigor o acordo de doação para o projeto Terras Indígenas.

1996

Janeiro

Após um longo e difícil processo preparatório e de consulta à sociedade, os especialistas contratados pelo governo terminam a redação do projeto de Manejo Florestal, que vem a substituir o antigo projeto Florestas Nacionais (FLONAS), e que introduz importantes elementos de novidade conceptual no Programa, pregando o uso sustentável dos recursos madeireiros.

4-8 março

Quinta reunião do IAG em Brasília.

Março

É concluída a redação do programa de trabalho do projeto *Terras Indígenas*, incluindo a identificação e delimitação de 12 áreas indígenas e a demarcação de 22 reservas.

24-26 de março

Em Belém é realizado o primeiro seminário para a elaboração do projeto de Gestão, Monitoramento e Políticas, com participação de representantes da sociedade civil. São apenas traçadas linhas gerais de atuação e propostas para critérios e indicadores a serem usados na formulação do projeto. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento participará do projeto, entrando formalmente na condução de um componente do Programa.

2-10 de julho

Sexta reunião do IAG com três missões de campo.

Agosto

Em preparação para a Reunião dos Participantes em Bonn, prevista para os dias 9-12 de setembro, Amigos da Terra e GTA circulam um novo documento de discussão sobre a necessidade de harmonização das Políticas Públicas com os objetivos do Programa Piloto, elaborado com a participação de várias ONG e especialistas.

Setembro

Reunião dos Participantes em Bonn, a primeira com plena participação das ONGs. Os doadores exprimem satisfação pelos avanços na implementação, mas, com exceção da Alemanha e da União Européia, não chegam a formalizar compromissos concretos significativos. Uma reunião sobre possíveis doações adicionais é marcada para março de 1997.

APÊNDICE II

A ESTRUTURA ATUAL

RESUMO DAS INFORMAÇÕES DOS SUB-PROGRAMAS E PROJETOS

SUB-PROGRAMA POLÍTICAS DE RECURSOS NATURAIS

PROJETO POLÍTICAS DE RECURSOS NATURAIS

Objetivos:	Definição e implementação de um modelo adequado de gestão ambiental integrado para a Amazônia Legal
Instituição Responsável:	Min. de Meio Ambiente, Rec. Hídricos e Amazônia Legal
Responsável:	Neli Aparecida de Mello
Participação das ONGs:	1. Comissão de Projetos: participação de duas ONGs (FASE e ISA, indicadas pelo GTA). 2. Participação no 1º Seminário de Detalhamento da Metodologia de Zoneamento Ecológico - Econômico e no de Avaliação Ambiental de Projetos.
Resumo do(s) Componente(s):	1. Fortalecimento institucional das entidades estaduais de meio ambiente. 2. Zoneamento, monitoramento, controle e fiscalização. 3. Fortalecimento institucional das entidades executoras do zoneamento Ecológico-Econômico.
Observações:	Inicialmente os componentes deveriam ter um formato de projeto próprio. No decorrer do desenvolvimento do Sub-Programa os projetos reduziram-se ao fortalecimento institucional das instituições estaduais de meio ambiente (OEMAS) e das entidades executoras do zoneamento, que em muitos casos são as mesmas instituições estaduais. Desta forma optou-se para unificar os projetos como componentes de um Projeto de Políticas de Recursos Naturais.

SUB-PROGRAMA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

PROJETO PESQUISA DIRIGIDA

Objetivo:	Prover os conhecimentos científicos e tecnológicos necessários para conservação da floresta tropical Amazônica, bem como para utilização racional de seus recursos.
Instituições Responsáveis:	Ministério de Ciência e Tecnologia, FINEP
Responsáveis:	Ernesto Costa de Paula (MCT) e Ada Gonçalves (FINEP)
Participação das ONGs:	As ONGs não tem mecanismo de participação formal neste projeto. Elas apenas podem apresentar projetos.
Resumo do(s) Componente(s):	<ol style="list-style-type: none">1. Pesquisas sobre ecossistemas amazônicos.2. Tecnologias para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.3. Infra-estrutura ambientalmente saudável.4. Melhoria da qualidade de vida na Região Amazônica.
Observações:	O projeto PPD apoia projetos de pesquisa que são avaliados e selecionados em base competitiva, segundo normas estabelecidas em editais. Foram aprovados 22 projetos de pesquisa dirigida, no valor de US\$ 5,2 milhões, apresentados por instituições como INPA, INPE, UFAC, EMBRAPA, MPEG, IMAZON, CEPLAC, Museu Nacional, Instituto de Medicina Tropical.

SUB-PROGRAMA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

PROJETO CENTROS DE EXCELÊNCIA

Objetivo:	Consolidar o Museu Paraense Emílio Goeldi e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia como centros de excelência em ciências, com capacidade de disseminação de conhecimentos.
Instituições Responsáveis	Ministério da Ciência e Tecnologia, FINEP
Responsáveis:	Ernesto Costa de Paula (MCT) e Ada Gonçalves (Finep)
Participação das ONGs:	Não prevista
Resumo do(s) Componente(s):	a- Fortalecimento e desenvolvimento institucional. b- Recuperação e melhoria de infra-estrutura e de equipamentos c- Fortalecimento da base de recursos humanos d- Melhoria da disseminação e informação científica.
Observações:	Foram aprovados vários projetos para obras e compra de equipamentos tanto para o Museu Goeldi como para o INPA. Para facilitar o repasse de recursos foram criadas as Fundações Pró-Goeldi e Djalma Batista no INPA. Algumas obras já foram concluídas, tais como: . Complexo veterinário, rede de água, sistema elétrico do parque Zoobotânico e expansão da Xiloteca no Museu Emílio Goeldi. . Ampliação e restauração da Biblioteca Educacional Clara Maria Galvão. . Abertura do Bosque da Ciência do INPA à população de Manaus.

SUB-PROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS

PROJETOS DEMONSTRATIVOS DE TIPO A.

Objetivos:	Contribuir para a conservação e preservação da Amazônia, da Mata Atlântica e de ecossistemas associados, apoiando o desenvolvimento sustentável com a participação local. O PD/A financia projetos que tenham caráter demonstrativo e viabilizem o envolvimento de comunidades e organizações não governamentais na difusão de modelos de desenvolvimento sustentável com alto potencial de replicabilidade.
Instituição Responsável:	Min. de Meio Ambiente, Rec. Hídricos e Amazônia Legal
Responsável:	Mário Moraes
Participação das ONGs:	Diretamente através da execução de projetos e na Comissão Paritária com presença de representantes de GTA e Rede Mata Atlântica.
Resumo do(s) Componente(s):	Os temas que norteiam a aprovação dos projetos são preservação e conservação da natureza, recuperação de áreas degradadas e manejo sustentável de recursos naturais renováveis.
Observações:	A Secretaria Técnica pré-seleciona os projetos, os envia ao GAP - Grupo de Análise dos Projetos - para o parecer. Se recomendado, o projeto é enviado à Comissão que o aprova, recomenda com condições ou reprovava. Se recomendado com condições, é enviado para a entidade proponente que pode solicitar a participação do GAPEP - Grupo de Apoio a Elaboração de Projetos - e em seguida é enviado novamente a Comissão. A Secretaria Técnica com a participação das redes de apoio (Mata Atlântica e GTA) realiza treinamentos para elaboração dos projetos do PD/A. Já foram realizados treinamentos em Recife, Rio de Janeiro e Curitiba pela Mata Atlântica. Na Amazônia em Imperatriz, São Luis, Palmas, Cuiabá, PortoVelho, Rio Branco, Tarauacá, Boa Vista, Benjamin Constant, Breves, Macapá, Manaus e Tefé. Não foi realizado treinamento para a gestão dos recursos.

SUB-PROGRAMA DEMONSTRATIVO

PROJETO EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Objetivo:	Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública.
Instituição Responsável:	Min. de Meio Ambiente, Rec. Hídricos e Amazônia Legal
Responsável:	Mário Moraes
Participação das ONGs:	Seminários sobre diagnóstico das entidades que atuam na área de educação ambiental e sobre o planejamento do projeto e identificação de parcerias.
Resumo do(s) Componente(s):	<ol style="list-style-type: none">1. Capacitação de educadores ambientais;2. Ações educativas nas atividades de gestão ambiental;3. Produção e difusão de conhecimentos.
Observações:	Concepção básica aprovada na Comissão de Coordenação do Programa e encaminhada ao Banco Mundial para análise e aprovação. O projeto veio recentemente a fazer parte do Subprograma Demonstrativo.

SUB-PROGRAMA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS

PROJETO RESERVAS EXTRATIVISTAS

Objetivos:	Nas Reservas Extrativistas do Alto Juruá (AC), Chico Mendes (AC), Ouro Preto (RO), Cajarí (AP), testar modelos apropriados de gerenciamento econômico, social e ambiental, aperfeiçoando os métodos e procedimentos utilizados pelas populações tradicionais na administração dos recursos naturais renováveis.
Instituições Responsável:	IBAMA/Centro Nacional para as Populações Tradicionais
Responsável:	Rafael Pinzón Rueda
Participação das ONGs:	Participam diretamente na execução de atividades nas reservas extrativistas e através de uma comissão consultiva do projeto com membros de associações das reservas e do Conselho Nacional dos Seringueiros. Foram realizadas duas reuniões da comissão consultiva do projeto.
Resumo do(s) Componente(s):	<ol style="list-style-type: none">1. Efetivação das reservas extrativistas.2. Organização social e comunitária.3. Organização da produção.4. Gerenciamento ambiental.5. Gerenciamento do projeto.
Observações:	Várias atividades foram realizadas, tais como: <ul style="list-style-type: none">. 150 ações desapropriatórias com emissão de posse para o IBAMA.. Elaboração de 3.500 exemplares de uma cartilha para divulgação dos planos de utilização.. Treinamento de aproximadamente 500 pessoas em temas prioritários para as comunidades (educação, saúde, produção, conservação florestal, fiscalização etc.).. Treinamento de 150 pessoas entre técnicos do IBAMA e das associações extrativistas para licitações, prestações de contas, desembolso, orçamento etc.).. Construção e recuperação de infra-estrutura das reservas.. Elaboração do plano de monitoramento sócio-ambiental do projeto Reservas Extrativistas.

SUB-PROGRAMA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS
PROJETO RESERVAS INDÍGENAS

Objetivos: Contribuir para a proteção e conservação das áreas indígenas da Amazônia Legal através do melhoramento, conservação e manejo sustentável dos recursos naturais.

Instituição Responsável: FUNAI

Responsável: Artur Nobre Mendes

Participação das ONGs: Participam da Comissão de Acompanhamento do Projeto, através de COIAB, UNI-AC, CIR-RR e FOIRN.

Resumo do(s) Componente(s):

1. Regularização fundiária.
2. Identificação de 42 áreas, revisão de limites de 4, demarcação e sinalização de 58.
3. Vigilância e proteção das áreas indígenas.
4. Capacitação em indigenismo e estudos sobre legislação e alternativas de métodos de demarcação.
5. Apoio ao gerenciamento.

Observações: Foram apresentados o projeto de monitoramento e controle da Área Wauipí - AP, todos os POAS para 1996, aprovado o regimento interno, os critérios para o treinamento e eleito presidente da comissão o índio Sebastião Manchinery.

SUB-PROGRAMA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS
PROJETO PARQUES E RESERVAS

Objetivos:	Contribuir para a proteção da biodiversidade dos ecossistemas da Amazônia Legal e da Mata Atlântica, garantindo a capacidade de auto-regulação dos mesmos e minimizando os impactos antrópicos.
Instituições Responsável:	IBAMA
Responsável:	Sifrônio Souza Silva
Participação das ONGs:	Participação no seminário para discussão do Projeto
Observações:	Concepção básica aprovada na Comissão de Coordenação do Programa. Existe uma proposta de coordenação com o Projeto Unidades de Conservação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), com objetivo de dar continuidade às atividades executadas.

SUB-PROGRAMA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS
PROJETO DE APOIO AO MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL

Objetivos:	Contribuir para a transformação do setor florestal na região amazônica que resulte numa proporção crescente da produção florestal, madeireira e não madeireira, oriunda de unidades de produção onde se pratique o "bom manejo florestal".
Instituição Responsável:	IBAMA
Responsável:	Sifrônio Souza Silva
Participação das ONGs:	As ONGs vêm participando desde a reformulação do projeto. Na Comissão de Acompanhamento do Projeto participam, como entidades de assessoria, o CTA (AC) e o IMAZON, como entidades de base o STR de Santarém e a OSR de Rondônia. No Subprojeto Manejo Comunitário da FLONA Tapajós participam o STR de Santarém, GDA, Projeto Saúde Alegria e duas associações de comunidades do FLONA Tapajós. Além disso, o Imaflora foi contratado para coordenar o processo de reformulação do projeto.
Resumo do(s) Componente(s):	O projeto atuará em áreas públicas e privadas e está organizado nos seguintes componentes: <ul style="list-style-type: none">. Análises estratégicas para subsidiar a formulação de políticas públicas.. Apoio e promoção de iniciativas promissoras de manejo florestal em diferentes sistemas de produção.. Desenvolvimento de um sistema operacional piloto de monitoramento e controle de atividades florestais.. Apoio ao manejo florestal na FLONA Tapajós.
Observações:	O projeto foi transformado, a partir do antigo projeto Florestas Nacionais (FLONAS), e reformulado conceitualmente, e está praticamente definido. Já foram identificadas 31 iniciativas promissoras, das quais 14 foram recomendadas e 7 aprovadas com restrições. No componente Desenvolvimento de Sistemas Piloto de Monitoramento e Controle para Florestas de Várzea e Terra Firme foram definidas as áreas pilotos no Estado do Amazonas, no município de Itacoatiara, num total de aproximadamente 6 milhões de ha. Outra área escolhida foi a área de várzea ao longo do Rio Juruá, entre as cidades de Itamarati e Carauari. No estado do Pará, foi escolhida a região de Santarém ao sul do Rio Amazonas em proximidade da FLONA Tapajós. O componente Apoio ao Manejo Florestal na FLONA Tapajós foi definido com ampla participação local.

SUB-PROGRAMA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MANEJO RECURSOS NATURAIS
PROJETO DE MANEJO DE RECURSOS AQUÁTICOS

Objetivos:	Contribuir para o processo de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável da região amazônica, incentivando e viabilizando formas de manejo dos recursos naturais renováveis, com ênfase em produtos e tecnologias ligados à fauna aquática, para melhoria de vida das comunidades regionais.
Instituição Responsável:	IBAMA
Responsável:	Sifrônio Souza Silva
Participação das ONGs:	Participação em seminário com instituições e ONGs que trabalham com recursos aquáticos.
Resumo do(s) Componente(s):	Apesar de estar em fase de preparação, os documentos preliminares apontam para a seguinte composição do projeto: <ul style="list-style-type: none">. Planejamento do manejo sustentável com a participação dos diferentes atores afins.. Conhecimento dos ambientes biofísico, econômico, social e institucional.. Elaboração de um plano de atividades para o manejo de recursos naturais, considerando recursos aquáticos e produtos não madeireiros, nas áreas demonstrativas.
Observações:	Espera-se uma melhor definição do projeto, com a participação de diversos atores envolvidos, em setembro de 1996.

SUB-PROGRAMA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MANEJO DE RECURSOS NATURAIS
PROJETO RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS

Objetivos: Implantar planos de recuperação, de reabilitação e de reaproveitamento de áreas degradadas pelas atividades de exploração madeireira, agrícola, pecuária e por garimpagem, transformando essas áreas em segmentos de atividade de exploração sustentável, em benefício da sociedade amazônica e nacional.

Instituição Responsável: IBAMA

Responsável: Sifrônio Souza Silva

Participação das ONGs: Indefinida

Observações: Foi realizado um Workshop no período de 15 e 16 de dezembro de 94. Concepção Básica aprovada na Comissão de Coordenação do Programa.

PROJETO AÇÕES E GESTÃO, MONITORAMENTO E POLÍTICAS

Objetivo:	Alcançar a implementação integrada e coordenada dos subprogramas estruturais e demonstrativos, de forma a garantir resultados satisfatórios em termos de gestão, monitoramento e formulação de políticas públicas.
Instituição responsável:	Min. de Meio Ambiente, Rec. Hídricos e Amazônia Legal
Responsável:	José Edil Benedito - Coordenador do Programa Piloto
Participação das ONGs:	Participação do GTA e de Amigos da Terra na reunião sobre concepção básica.
Resumo do(s) Componente(s):	<ol style="list-style-type: none">1. Acompanhamento da implementação do programa e de sua execução.2. Interação entre as distintas partes do programa.3. Inserção das ações do Programa na realidade econômico-social da Amazônia Legal.
Observações:	Foram realizados dois encontros para definir a concepção.

APÊNDICE III

O QUADRO DOS FINANCIAMENTOS

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL

Demonstrativo de Financiamento dos Projetos Negociados e em Negociação (atualizado em agosto de 1996)

(US\$ 1.000)

PROJETO	DOADORES							TOTAL
	RFT* Fundo Fid.	KFW Alemanha	CEC** U. Européia	ODA Reino Unido	GTZ Alemanha	USAID E.U.A.	Contrapartida Brasileira	
Política de Recursos Naturais	20.000	24.800	22.000	5.000	5.800	-	11.400	89.000
Ciência e Tecnologia	9.000	-	5.400	709	-	2.000	2.980	20.089
Demonstrativos Tipo A - PD/A	3.000	11.700	4.500	-	1.300	-	-	20.500
Reservas Extrativistas	3.000	-	5.800	-	-	-	860	9.660
Reservas Indígenas	2.100	16.600	-	-	1.400	-	2.200	22.300
Gestão, Monitoramento e Políticas	-	-	3.400	-	-	-	430	3.830
Total	37.100	53.100	41.100	5.709	8.500	2.000	17.870	165.379

FONTE: MOD/BIRD

(US\$ 1.000)

Projetos em Negociação	Valor Previsto
Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia	18.000
Manejo de Recursos Aquáticos	7.000
Parques e Reservas	22.000
Recuperação de Áreas Degradadas	9.000
Educação Ambiental	8.000
Total:	64.000

* Contribuíram para o Fundo Fiduciário Alemanha, União Européia, Reino Unido, Estados Unidos, Itália, Japão, Holanda e Canadá.

** Em setembro de 1996, a União Européia anunciou contribuições adicionais de US\$ 6.500.000 (Ciência e Tecnologia), 5.200.000 (Educação Ambiental), além de 2.990.000 para assistência técnica. A França também anunciou uma contribuição de 2.500.000.

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL

ACORDOS DE DOAÇÃO*

Subprograma /Projeto	Nº	Registro SIAFI	Valor (US\$)	Data	Efetividade	Vigência	Conclusão
Ciência e Tecnologia	RFT - 021.949	001133	8.500.000	21/09/94	21/02/95	31/03/97	30/09/96
	CEC - 021.948 Contrapartida	001134	5.400.000 <u>480.000</u> 14.380.000				
Ciência e Tecnologia	RFT - 021.957	001135	500.000	22/11/94	21/02/95	30/07/96	31/12/95
	USAID 021.952	001136	2.000.000 <u>2.500.000</u>				
Reservas Extrativistas	RFT - 021.954	001137	3.000.000	16/11/94	16/02/95	30/04/99	31/10/98
	CEC - 026.657 Contrapartida	001138	5.800.000 <u>860.000</u> 9.660.000				
Projetos Demonstrativos PD/A	RFT - 026.659		3.000.000	31/10/94	31/01/95	30/04/2000	31/10/99
	CEC - 026.655 KfW 94.66.335		4.500.000 <u>11.700.000</u> 19.200.000				
Terras Indígenas	RFT - 021.953	001154	2.100.000	06/07/95 07/04/95	31/12/95	31/12/2000	30/06/2000
	KfW 94.65.774 Contrapartida	001155	16.600.000 <u>2.200.000</u> 20.900.000				
Subprograma de Política de Recursos Naturais**	RFT - 021.958	001139	20.000.000	05/12/94 13/11/95	21/11/95	30/06/2000	31/12/99
	CEC - 026.654 Contrapartida	001167	21.700.000 <u>11.400.000</u> 53.100.000				

FONTE: MMA

* Estes valores não incluem os novos compromissos mencionados na página anterior

** Encontra-se em fase de assinatura, acordo de doação com o KfW no valor de DM 40.000.000,00 = U\$ 24.800.000,00 p/ o SPRN

APÊNDICE IV

MAPA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

