

**Programa Piloto
para a Proteção das Florestas Tropicais
do Brasil**

Grupo de Assessoria Internacional (IAG)

Relatório da XXII Reunião

***O Plano BR-163 Sustentável no quadro das
políticas governamentais para Amazônia:
Evolução e Tendências***

Brasília, 6 a 10 de dezembro de 2004

1. Introdução

O Grupo de Assessoria Internacional (IAG) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (a seguir, Programa) se reuniu de 6 a 10 de dezembro de 2004 em Brasília, com o objetivo de redigir um relatório sobre "*O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia: Evolução e Tendências*".

O IAG notou que diversos interlocutores - notadamente ministérios do Planejamento, da Integração Nacional, de Minas e Energia, Casa Civil, alguns doadores, Banco Mundial e as ONGs - fizeram amplo uso dos relatórios anteriores e/ou julgaram importante intensificar o acompanhamento independente de projetos e políticas por parte do IAG. Por essa razão, além da inserção de uma parte analítica, o formato do cap. 4 está baseado na evolução da situação atual em relação às principais recomendações do XXI relatório do IAG, de agosto de 2004.

Para tanto, o IAG encontrou órgãos governamentais, como Casa Civil da Presidência da República, FUNAI, INCRA, MCT, MMA, MME, MI, MPO, GT Interministerial do Plano BR-163 Sustentável, empresas estatais como BNDES, entidades da sociedade civil como Amigos da Terra, GTA, Instituto Socioambiental e WWF-Brasil; Banco Mundial e agências de cooperação de Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e União Européia.

2. Destaques

- A evolução recente aponta para uma nítida melhora das condições de coordenação entre diversas pastas da administração federal em torno da estratégia do PAS e dos demais planos relacionados. Persistem porém algumas significativas exceções.
- O quadro do desmatamento se consolida em novo patamar e requer uma análise e consciência novas a respeito de sua dinâmica e das perspectivas realistas de combate.
- Está se iniciando, após prolongado atraso, uma atividade de restrição à grilagem de terras. É impossível avaliar sua efetividade no momento, mas aparecem perspectivas promissoras e alguns entraves.
- Parece chegar ao fim a demorada gestão do PAS, com uma possível definição de curto prazo a respeito das grandes obras de infraestrutura mais polêmicas. Permanecem áreas de incerteza sujeitas a arbitragem presidencial. Fica clara a necessidade do Plano como marco norteador da ação governamental.
- Gera preocupação especial a perspectiva de asfaltamento da BR-319, contraditória com o PAS e de difícil justificação por critérios técnicos ou econômicos. O mero anúncio pode desencadear processos semelhantes aos da BR-163.

- O Plano BR-163 Sustentável pode iniciar parte de suas atividades a partir de março, com o estabelecimento de nove Unidades Avançadas de Gestão Integrada.
- Os fatos tornam mais urgente e necessário o investimento em tecnologia e inovação, com *povoamento científico* da região, recomendado pelo IAG.

3. Cenário: Atualizando a Análise do Contexto do Desmatamento

Nos últimos três anos, o desmatamento aumentou e se situou em novo e preocupante patamar, bem acima dos 20mil quilômetros quadrados por ano. Apesar de estimativas diferentes sobre as taxas de 2004, ainda sujeitas a validação, todas apontam para manutenção desse nível de devastação alarmante. Confirma-se, entre outras, a avaliação dos últimos três relatórios do IAG a partir do fato que os maiores aumentos da taxa se deram na região da BR-163, com picos na ordem dos 500%.

É frequente - tanto por parte do governo quanto de muitos observadores - uma análise superficial de referidas tendências, avaliando os dados apenas com base no andamento de programas de fiscalização ou mesmo de fatores econômicos conjunturais. Da mesma forma, estima-se o sucesso ou insucesso de programas e ações com base nas taxas dos meses que seguem a implementação de determinadas medidas, ou até mesmo seu mero anúncio. Não é suficiente perguntar se uma ação de governo vai resultar em "controle" do fenômeno, assim como afirmar que uma ação será capaz de limitar ou reverter um determinado quadro, ainda no mesmo ano.

Na realidade, uma análise mais aprofundada aponta para o fato que o desmatamento é definido e incubado alguns anos antes de sua execução. A mobilidade temporal da fronteira é variável de acordo com inúmeras condições, que por sua vez podem refletir conjunturas mais específicas. Mas a abertura da rede de estradas endógenas é um dos melhores indicadores da existência de grandes extensões de florestas *marcadas para desmatamento*. Pode mudar o ritmo e a intensidade com a qual elas serão convertidas, mas é possível, ao mapeá-las, saber onde o desmatamento irá acontecer nos próximos 2-5 anos. Essa informação é portanto fundamental para nortear a ação preventiva, e até agora não foi utilizada para focar as ações de planos e programas.

Os estudos mais recentes sugerem que o *estoque de florestas* com alta probabilidade de serem derrubadas é muito grande, já na ordem de duas ou até três centenas de milhares de quilômetros quadrados. A parcela efetivamente convertida a cada ano pode aumentar ou diminuir, mas tal tendência não necessariamente coincide com o andamento daquelas que são preparadas para futuro desmate. É portanto preciso analisar a trajetória, de forma dinâmica, em vez da imagem instantânea. A mesma necessidade de análise de trajetória se aplica ao pós-desmatamento, em função do equívoco comum de atribuir o desmatamento a uma ou outra causa (e estabelecer até uma hierarquia de causas), de acordo com uma fotografia do uso da terra em determinado momento. Dessa forma, é

comum ouvir que a principal causa é, por exemplo, a pecuária, seguida da agricultura mecanizada, etc..

Na realidade, trata-se de análises que não ajudam em focalizar o elemento estrutural da formação social brasileira, forjada num paradigma sociedade-natureza de economia de fronteira, em que o crescimento econômico é visto como linear e baseado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais, igualmente vistos como inesgotáveis. Tal paradigma se expressa territorialmente pela fronteira móvel, que permitiu e permite ainda alcançar crescimento econômico sem investimentos na qualificação da mão-de-obra e em tecnologia, isto é um crescimento baseado em produção extensiva. Ademais, a terra tornou-se base de *status* social e de poder político, induzindo ao seu apossamento mesmo sem produção expressiva, um processo em que a pecuária representou importante papel. Nesse quadro, a fronteira (da qual o desmatamento é elemento qualificante) é um traço estrutural que assume um papel de elemento regulador no uso do território, encolhendo-se ou avançando segundo a conjuntura.

A fronteira móvel é um conceito espacial e temporal. Isto é, expande-se no território mas não necessariamente em tempo contínuo. Historicamente, sua expansão é desencadeada em função de demandas de produtos valorizados nos mercados externos e depois também doméstico, alternados com períodos de estabilidade e mesmo de declínio.

Mais recentemente, a modernização tecnológica tem permitido elevar a produtividade sem alterar generalizadamente o paradigma da economia de fronteira. Na verdade, ela promove uma segmentação espacial e social:

- a rápida expansão da soja com base em inovação tecnológica no cerrado;
- a acelerada apropriação de terras na Amazônia sem finalidade produtiva, mas como patrimônio e/ou reserva de valor, seja para especulação imobiliária, seja para uso futuro quando uma oportunidade se oferecer. Mais uma vez, a pecuária garantiu o patrimônio e a reserva de valor, aos poucos organizando-se como produção para mercados locais;
- simultaneamente a madeira se valoriza, principalmente no crescente mercado interno, pelo seu esgotamento em regiões de acesso mais fácil.

A valorização da soja e da carne no mercado internacional, associada a incertezas na economia e na sociedade nacional, tornou mais intensa a expansão e complexas a segmentação e as contradições sociais.

A análise das condições existentes hoje na Amazônia leva a um questionamento crítico sobre a probabilidade de ocorrer uma inflexão profunda e sustentável das taxas de desmatamento nos próximos três ou quatro anos. As pré-condições para a manutenção das taxas de desmatamento nos patamares atuais, ou com pequenas variações interanuais, estão postas, principalmente levando-se em consideração que o acesso a estoques de florestas é muito alto e a lógica da expansão da fronteira agropecuária continua predominante, apesar das oscilações nos preços das *commodities*. Qualquer processo de

reversão e abandono do discurso e da prática da fronteira é, portanto, necessariamente lento, mas obviamente urgente.

Há interesse em encontrar um conjunto de *indicadores precursores* - diretos ou indiretos - que apontem condições objetivas para a ocorrência de inflexão sustentável das taxas de desmatamento e de outros usos não sustentáveis da floresta, como sua degradação e empobrecimento progressivos. Tais indicadores comporiam uma matriz de indicadores precursores do sucesso de políticas públicas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia.

Alguns exemplos (apenas indicativos) de tais indicadores no curto prazo (dois anos) seriam:

- Presença efetiva e irreversível do Poder Público nas fronteiras localizadas da expansão da agropecuária e da extração madeireira, com aumento substancial da eficiência dos agentes do Estado nos serviços às populações das áreas desta fronteira e no controle e inibição de ilícitos.
- Estabelecimento e implantação efetiva de unidades de conservação que, juntamente com terras indígenas, funcionem como barreira prévia nas áreas que começam a ser caracterizadas pela rede de estradas endógenas assim como nas áreas passíveis de fluxos de colonização em virtude de obras planejadas que possam valorizar a terra.
- Diminuição do ritmo de expansão de estradas endógenas nas áreas de exploração madeireira, graças por exemplo à efetivação de concessões florestais de longo prazo (com rigorosos mecanismos de responsabilização econômica do concessionário) no raio econômico de pólos de beneficiamento.
- Titulação definitiva dos pequenos produtores - com prioridade para titulações coletivas não comercializáveis - além de disponibilidade de energia, manutenção de estradas vicinais e demais condições para acesso ao mercado, a serviços básicos de educação e saúde e ao exercício da cidadania.
- Efetiva suspensão, nas áreas críticas com alto risco de desflorestamento, dos processos de alienação de terras públicas e efetivo apoderamento das mesmas por parte do Poder Público, com registro formal e irreversível assim como destinação de uso.
- Limitação da perspectiva de início de novas grandes obras de infraestrutura, especialmente afetando áreas vulneráveis ou desencadeando potencialmente frentes de colonização.

Outros exemplos de indicadores precursores, a serem utilizados não individualmente mas em conjunto, se aplicaria ao médio prazo (três a cinco anos), entre os quais:

- Surgimento e implementação de novas cadeias e/ou arranjos produtivos locais vinculados à biodiversidade e ao aumento substancial da comercialização de produtos certificados da Amazônia, florestais e não-florestais, para mercados locais, nacionais ou externos.
- Redução na criação de novos municípios em áreas de expansão de fronteira.
- Limitação da infraestrutura instalada para esmagamento e escoamento de grãos, ou outras commodities relevantes, em eixos críticos e de acordo com perspectivas de crescimento definidas.
- Implementação de políticas de compras seletivas por parte das grandes *traders* de grãos, com critérios transparentes de rastreamento da cadeia.
- Alteração substancial na composição da carteira de investimentos e crédito (não apenas estabelecimento de linhas ou disponibilização de crédito) das principais instituições financeiras públicas e privadas relevantes (com aumento de atividades que implicam a manutenção da floresta vs. as demais), além da implementação real de critérios de *screening* de sustentabilidade, tanto no crédito quanto no *project finance*.
- Multiplicação da fixação permanente, em áreas críticas da Amazônia, de número expressivo de pesquisadores, engenheiros e técnicos atuantes em ciência, tecnologia e inovação (a seguir, C&T&I), não apenas no setor de pesquisa e ensino mas também no setor privado.
- Efetivo aumento da recuperação de áreas alteradas não utilizadas ou sub-utilizadas nas regiões de fronteira consolidada.
- Consolidação de um marco regulatório de licenciamento da propriedade rural que seja percebido como estável pelos atores locais, com progressiva inserção dos passivos em mecanismos monitorados de recuperação e cobrança.
- Forte sinalização política e demonstrações práticas, por parte do Poder Público, da não anuência em relação à aceitação de fatos consumados, com critérios claros e comunicados ostensivamente à sociedade.

Em conclusão, a estratégia de proteção é necessária, mas não suficiente. Dificilmente poderá superar a força dos elementos estruturais associados aos conjunturais. Somente atribuindo valor econômico à floresta, gerando um novo modo de produzir baseado numa inovação tecnológica capaz de promover a inserção social e a conservação ambiental, poder-se-á alterar o jogo de forças e conter o desmatamento.

A lógica de qualquer plano que vise efetivamente frear o desmatamento deveria, portanto, ser dupla. Por um lado, focar restrições à expansão dos fatores que preparam o desmatamento, como as estradas endógenas e o anúncio de grandes obras de infra-

estrutura, que por sua vez catalizam tais processos. Por outro, conceber e implementar uma estratégia diferenciada para áreas já discriminadas para desflorestamento (*desarmar as bombas de efeito retardado*), com o objetivo de impedir ou diminuir a execução final da conversão.

Ao analisar a dinâmica da fronteira móvel com base sub-regional, ao longo dos 3-5 anos que precedem o desmatamento e nos 3-5 anos depois do mesmo, haverá informação mais valiosa para prevenção do fenômeno, para análise da cadeia de conjunturas prevaletentes localmente e para nortear planos e ações governamentais. Os modelos em uso precisam, portanto, de ser adaptados a essa realidade.

4. A Evolução ao Longo dos Últimos Meses

São apresentados a seguir, por cada uma das principais recomendações do XXI relatório de agosto de 2004, alguns elementos de novidade, evolução e tendências registrados no período. Para facilitar a leitura, as recomendações são citadas em itálico e agrupadas de acordo com os capítulos do relatório anterior.

4.1 A situação institucional das políticas para a região

- Concluir e submeter rapidamente o PAS à consulta pública, com adequadas condições de divulgação e de participação dos atores relevantes, assim como efetivos mecanismos de retorno para os que apresentarem sugestões e demandas. Tal processo não deveria apenas ser baseado em algumas reuniões nas capitais, mas no estabelecimento de um fluxo de informação para/de setores relevantes da sociedade, a ser eventualmente complementado por algumas reuniões finais de consolidação. Este processo deveria garantir uma conclusão - e efetiva operacionalização - do Plano ainda em 2004.

Esta recomendação não se concretizou nos prazos desejados, apesar de existir a possibilidade, de acordo com o Ministério da Integração, disso acontecer nos primeiros meses de 2005. Considera-se hoje fundamental lançar o PAS de maneira formal, para que haja fundamentação de uma nova política de desenvolvimento regional que envolva todos os atores relevantes.

Em particular, o fator limitante para o lançamento do Plano foi identificado na falta de definição a respeito das grandes obras de infraestrutura previstas na região pelo PPA. Aparentemente houve relativo avanço na decisão sobre as obras, mas permanecem ainda diversos pontos críticos, sujeitos à decisão do comando do governo. Isso diz respeito principalmente às obras de maior impacto potencial na Amazônia ocidental, tais como a BR-319 (Manaus - Porto Velho) e o gasoduto Urucu - Porto Velho. Por outro lado,

parece assumida a decisão de governo a respeito da construção de Belo Monte, enquanto as hidroelétricas e hidrovias do Alto Madeira se limitariam à realização de estudos. Já as estradas Humaitá-Lábrea e Rio Branco - Boca do Acre deveriam ser excluídas do atual Plano Plurianual. Gera especial preocupação a situação da BR-319, a partir da escassa viabilidade do projeto (inclusive do ponto de vista econômico) acoplada a um "anúncio" que representa um típico exemplo de potencial chamado à grilagem e a todo tipo de ocupação ilegal. De acordo com as fontes ouvidas, a decisão depende agora da arbitragem do Presidente da República.

Já no caso do Urucu - Porto Velho, há aparentemente clareza no governo sobre o fato que a obra não faz sentido do ponto de vista econômico, tendo de negociar com o governo estadual de Rondônia algumas compensações tributárias pela falta de geração em seu território e a finalização do linhão de Mato Grosso. Recomenda-se negociar um fundo para repartir o ICMS de acordo com geração, transporte e distribuição, de forma a não prejudicar nenhum dos quatro estados envolvidos (Amazonas, Acre, Rondônia e Mato Grosso).

Foi possível também observar uma nítida melhora das condições de coordenação entre diversas pastas da administração federal em torno da estratégia do PAS e dos demais planos relacionados. Em relação ao que fora constatado alguns meses atrás, trata-se de um avanço significativo. Persistem porém algumas significativas exceções, tais como o caso do BNDES, cujas prioridades de desenvolvimento regional, de investimento em grandes projetos e de procedimentos ambientais não parecem evoluir de forma consistente com a abordagem do Plano.

- Divulgar de forma estruturada e regular informação sobre o andamento do Plano do Desmatamento, de maneira, por um lado, a aumentar o controle das organizações de tutela dos interesses difusos sobre o Plano e, por outro, melhorar o conhecimento de funcionários públicos e atores locais a respeito do mesmo.

É possível registrar um avanço anunciado para o ano de 2005, quando os dados do projeto DETER do INPE serão divulgados e disponibilizados pela internet mensalmente, de acordo com anúncio realizado há poucos dias por MMA e INPE. Por outro lado, as informações disponíveis apontam para o fato que o Plano não chegou a ser de fato implementado, pelo menos em suas diretrizes estratégicas principais. Foram realizadas algumas ações tópicas na área de fiscalização, em medida muito inferior ao previsto e em prazos não sucessivos à época de desmatamento. Também foram criadas algumas unidades de conservação, por enquanto em medida inferior ao planejado, embora o Ministério de Meio Ambiente esteja tentando ainda alcançar as metas de 2004 e criar um cinturão de UCs para barrar as principais frentes de expansão.

- Negociar rapidamente, no Congresso Nacional, uma solução para os fundos da ADA e, enquanto isso, investir na necessária capacitação de

recursos humanos para que a nova SUDAM possa desempenhar, futuramente, seu papel de promoção do fomento ao desenvolvimento regional, de acordo com as novas diretrizes do PAS.

Não apenas não houve avanço, mas, apesar dos esforços do Ministério da Integração, a situação no Congresso parece, no momento, inviabilizar o desenho da retomada do fomento na região com a nova SUDAM e o Fundo de Desenvolvimento Regional a ela vinculado. Paradoxalmente, a proposta não encontra apoio entre os governadores da região, que preferem incorporar recursos para equilíbrio fiscal ao se engajar na retomada de uma política de desenvolvimento regional. É uma questão grave, que merece ser debatida amplamente na sociedade.

4.2 A pavimentação da BR-163 e o Plano BR-163 Sustentável

** Selecionar, entre as muitas ações potenciais do Plano, aquelas que apresentam natureza preliminar e condicionante assim como uma relação mais direta com a prevenção dos impactos da pavimentação - tais como algumas nas áreas de segurança pública, justiça, regularização fundiária, prevenção do desmatamento, etc., definidas como "emergenciais" na linguagem do Plano - e garantir um nível satisfatório de implementação das mesmas antes da Licença Prévia ser transformada em Licença de Instalação. No caso em que essa ação coordenada se demonstrar inviável, é preciso que o próprio processo de licenciamento leve em conta que a solução fundiária (de acordo com as diretrizes propostas no capítulo 7, abaixo) se torna um fator crítico para a própria viabilidade ambiental da obra, e portanto estabeleça esse condicionante urgente e irrevogável para a LI.*

A principal novidade vem do Ministério do Planejamento, que está coordenando uma ação de diversos ministérios para criar, a partir de março de 2005, seis Unidades Avançadas de Gestão Integrada" (além de três móveis) na enorme região de abrangência do Plano, que passa de um milhão de quilômetros quadrados. Acordadas com os governos estaduais do Mato Grosso, Pará e Amazonas e, desde já, com 65 municípios, apoiadas pelo Exército, essas unidades constituem medida emergencial muito bem vinda. As unidades deveriam não apenas mostrar de maneira exemplar que o Governo tem determinação e instrumentos para cumprir seu papel de garantir o estado de direito, de fornecer serviços públicos e de fomentar emprego e renda, mas também que é capaz de integrar de forma eficaz as missões de seus diversos órgãos. Estão previstos o envolvimento de órgãos como Polícia Federal, Ibama, Polícia Rodoviária, Ministério do Trabalho, Receita Federal, INCRA, Ministério da Saúde, BASA, etc. Dessa forma iriam conviver as agendas percebidas como "negativa" e "positiva" do papel do Estado na região, com um importante recado de cidadania.

O IAG considera essa iniciativa muito promissora e recomendou a inclusão do Juizado de Pequenas Causas, de atendimento médico básico, de serviço de acesso a informações de internet com tutor, de serviços bancários e dos Correios, assim como o estabelecimento de unidades que também possam se deslocar por via fluvial. Também lembrou que podem e devem contribuir para a eficácia do projeto os municiosos levantamentos e análise das demandas regionais feitas por diversas ONGs há cerca de um ano, além dos resultados das consultas iniciais realizadas pelo GTI da BR-163 e de experiências semelhantes realizadas por entidades da sociedade civil, em 2002, nos sete municípios da região de Tucuruí.

Além do efeito demonstrativo dessas iniciativas, seria recomendável que alguns passos decisivos de restauração da legalidade não possam ser facilmente desfeitos após a visita das unidades avançadas de gestão. Da mesma forma, deveriam ser implantados sistemas que garantam de forma mais permanente o exercício de direitos de cidadania, como por exemplo formas de acesso à informação, monitoramento, etc.

** Realizar urgentemente, como parte do Plano, uma estimativa de custos iniciais e custos recorrentes das ações demandadas pela sociedade civil, de maneira a embasar sua viabilidade inicial, por um lado, e por outro a sustentabilidade do mesmo.*

As ONGs que organizaram o processo de consulta local se queixam da falta de resposta em relação aos encaminhamentos realizados desde o começo de 2004. Aparentemente falta ainda articulação efetiva do Plano com as propostas da sociedade civil.

** Inserir na negociação sobre prazo e custo da concessão, com o consórcio empresarial que será formado, a destinação de parte do pedágio para um fundo a ser estruturado nos moldes das propostas já formuladas pelo IAG em seus XIX e XX relatórios, com o objetivo de garantir a sustentabilidade financeira do Plano e providenciar uma fonte estável de recursos para um planejamento de longo prazo do desenvolvimento na área de influência direta da estrada.*

Aparentemente, não houve avanço na agenda da pavimentação nos últimos meses. A conjuntura econômica dos preços da soja e a espera pela definição sobre BR-319 afetam a negociação entre os diversos atores do consórcio. Falhas na submissão dos documentos para o processo de licenciamento ambiental implicam também trabalho adicional por parte do requerente (Ministério dos Transportes). Apesar de manter firmemente a determinação da pavimentação como decisão de governo, há incerteza sobre seus prazos de início. Nesse quadro, a recomendação acima deveria ser novamente considerada e implementada, inclusive a partir da pretensão de tornar o caso da BR-163 um modelo.

** Reconhecer, no Plano, as diferenças em sua área de influência, que demandam formas específicas de ação, e promover alianças com consórcio de municípios, onde houver, como é o caso de Guarantã do Norte.*

Não há como avaliar se houve avanço nesse sentido. Os documentos de diagnóstico e estratégia deveriam se tornar disponíveis antes do final do ano, e reitera-se a importância de levar em consideração esse ponto, inclusive à luz das considerações acima formuladas a respeito da questão do desmatamento.

4.3 O problema fundiário: de ameaça a emergência.

** Priorizar a arrecadação e registro de terras públicas por parte dos órgãos competentes da União e o envolvimento pró-ativo da Secretaria do Patrimônio da União. Recomenda-se em particular o estabelecimento de unidades de gestão e uma alta prioridade para atuações na área de influência da BR 163. Também a cooperação internacional poderia e deveria ser chamada para fortalecer a Secretaria.*

Aparentemente os tomadores de decisão - apesar de ter longamente negociado uma portaria do INCRA da semana passada que estabelece normas anti-grilagem - não estão ainda plenamente conscientes da importância e urgência de fazer com que a União se apodere efetivamente das terras públicas federais, com o devido processo de arrecadação e registro, que carece, de acordo com o INCRA, em aproximadamente 60-80% da região. Trata-se de tarefa fundamental para viabilizar, inclusive, a própria implementação da recente portaria, que representa um avanço importante (por restringir a utilização de requerimentos de posse) mas pode enfrentar dificuldades de implementação, ou obstáculos na justiça local, em decorrência da fragilidade da base fundiária das terras da União. Existem inclusive oportunidades de cooperação internacional para apoiar essas atividades.

** Realizar, em vez do atual cadastramento, as seguintes ações nas faixas de aproximadamente 30km ao leste e oeste da rodovia, com pequenos ajustes de acordo com as propostas do zoneamento estadual: (a) regularizar imediatamente as posses abaixo de 100 hectares, por meio de concessões, preferencialmente de forma coletiva e eventualmente de forma individual. (b) imediatamente após essa ação, no que diz respeito às pretensões de posse superiores a 100 ha. - que não apresentem superposição com as menores de 100 ha. - deveriam ser consideradas potencialmente elegíveis para regularização (atendendo algumas condições entre as quais a existência e averbação de RL e APP) apenas áreas objeto de requerimento até 31 de dezembro de 2002.*

A referida Portaria 10 do INCRA vai na direção indicada no que disser respeito às pequenas posses. Trata-se de um primeiro passo, porém ainda insuficiente e que precisa ser complementado por uma política explícita e geral para a região, que contemple as posses superiores a 100 ha. na faixa dos primeiros 30 km.

** Criar, nas faixas além dos 30km, apenas unidades de conservação, federais e estaduais, nas modalidades de uso sustentável previstas pelo SNUC, com a presença dos moradores tradicionais.*

O principal avanço no período é constituído pela criação das reservas extrativistas do Riozinho do Anfrísio (Terra do Meio) e Verde para Sempre (no limite nordeste da área de abrangência, abaixo de Porto de Moz). Também existem alguns planos para criação de Flonas e unidades de proteção integral na faixa mais diretamente relacionada com a rodovia, mas em medida insuficiente. Por outro lado, é preciso ter consciência que a criação de referidas unidades não representa ainda uma garantia de sua efetivação no curto prazo, pela falta de informação (e de solução) a respeito da questão fundiária. Todos concordam que boa parte das terras das reservas está sob domínio do Estado do Pará, mas não há dados precisos sobre quais e quantas. No caso de desapropriação, seria necessária a autorização do Congresso Nacional, já no caso de cessão por parte do Estado, deveria se manifestar a Assembleia Legislativa. É portanto necessário concluir rapidamente uma negociação que permita resolver um impasse que pode atrasar a implementação das reservas. Além disso, a negociação precisa envolver - inclusive de acordo com o macrozoneamento do Estado em fase final de elaboração - outras reservas que permitam prevenir a execução de desmatamento em regiões, por exemplo, já objeto de penetração inicial ou avançadas por estradas endógenas.

** Realizar ações demonstrativas contra a grilagem – enfocando prioritariamente as maiores áreas, as com maior violência, os casos mais recentes e casos dentro da faixa de 100 kms da BR163. Isso inclui um investimento coordenado de ação repressiva (com parceria do Exército) e legal, com reintegração de posse, cancelamento de eventuais títulos falsos, co-responsabilização de cartórios locais, etc.*

A primeira operação com essas características ocorreu na semana passada, por parte da Polícia Federal. A operação confirmou que alguns dos esquemas criminosos envolvem a cúpula da Superintendência do INCRA do Pará. Existem ainda inúmeras imobiliárias, escritórios de despacho e agenciamento, funcionários dos institutos de terras federal e estadual e outros órgãos públicos, cartórios e segmentos do judiciário, assim como grupos de *segurança* armados, que devem ser investigados e impedidos de atuar.

** Aumentar o efetivo permanente do INCRA na área, e não apenas forçar-tarefa temporárias, com prioridade para um aumento significativo de procuradores e distribuição dos mesmos em todos os municípios.*

O INCRA informou que os planos de reforço da estrutura na ponta, com novos funcionários concursados, estariam prestes a se realizar em 2005, após a recente aprovação da nova normativa sobre o plano de carreira do órgão. É necessário porém observar que o reforço deve ser distribuído entre as tarefas relacionadas com assentamentos, normalmente prioritárias, e as tarefas fundiárias, tradicionalmente penalizadas porém urgentes especialmente do ponto de vista do Plano da BR-163 Sustentável.

** Restabelecer exemplarmente a autoridade do Estado na região da Terra do Meio, sinalizando que o governo não mais tolerará a ilegalidade, como previsto nos planos do governo federal e no macrozoneamento do Estado do Pará.*

A referida ação demonstrativa da Polícia Federal representa um primeiro passo importante. É necessário uma ação organizada de forma consistente e com continuidade - para ter o desejado efeito de sinalização. A presunção de impunidade é ainda geral, com uma leitura das atividades repressivas como evento esporádico e reversível.

** Realizar uma campanha de comunicação com outdoors e rádios locais, informando que não haverá regularização de áreas requeridas a partir de janeiro 2003 e que não tenham sua situação ambiental perfeitamente regular.*

Trata-se de uma ação urgente, que deveria fazer parte do pacote inicial (ou preliminar) das atividades do Plano BR-163 Sustentável.

** Formalizar e ampliar a cooperação do Exército, além da realização do cadastro do INCRA.*

Há notícias sobre a possibilidade de o Exército se engajar nas Unidades Avançadas de Gestão Integrada. Já a operacionalização da cooperação não parece ainda ter se consolidado plenamente no âmbito das atividades do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento.

4.4 As grandes obras de energia

** Avançar na renegociação, por parte da Eletronorte, também dos contratos de compra de energia – com destaque para a Termonorte - em termos mais favoráveis para os interesses públicos, e rever as concessões de Manaus abrindo efetivamente para competidores.*

No caso de Manaus houve um aparente retrocesso, com o adiamento do leilão e o risco de ter de prorrogar, potencialmente por prazos de até três anos, os contratos com a empresa norteamericana hoje monopolista do fornecimento e distribuição na região. Trata-se de um caso muito grave, no qual caberia a intervenção do judiciário, em tutela tanto dos interesses dos consumidores quanto da empresa estatal (Eletronorte) prejudicada. A empresa estrangeira conseguiu inviabilizar os prazos do leilão e utiliza uma ameaça implícita de corte do fornecimento de energia da cidade a partir de janeiro. O Ministério de Minas e Energia está consciente da situação e aparentemente está tentando reagir, embora tardiamente. Essa situação contribui para não oferecer a necessária redução de preços para o consumidor regional, para o adiamento de linhas de transmissão que racionalizariam o sistema e para a penalização de novos investidores potenciais na região. Já em relação à Termonorte (Porto Velho), o MME está tentando viabilizar uma renegociação e reconhece abertamente que o contrato penaliza de forma inaceitável o interesse público. Nesse quadro, o MME também reconhece que a opção do gasoduto para Porto Velho é pouco compatível com a lógica econômica.

** Priorizar a finalização da interligação de Rondônia (e Acre) ao sistema da rede nacional elétrica.*

O Ministério de Minas e Energia afirma que houve decisão definitiva para que essa obra, adiada repetidamente há pelo menos 5 anos, seja efetivamente realizada em 2005. A obra é considerada unanimemente como a solução mais simples, eficiente e barata para os problemas de energia de Rondônia, tendo apenas a oposição do governo estadual, preocupado com a perda de arrecadação de ICMS e vinculado (por ser parceiro na distribuição) aos interesses da El Paso. Conforme sugerido acima, é oportuna uma solução tributária compensatória.

** Reavaliar os impactos (e medidas mitigatórias e complementares) de Belo Monte de forma conjunta com o pacote de pavimentação 163-230, com impactos e benefícios a serem avaliados sinergicamente.*

Embora referida providência não tenha sido tomada até o momento, a decisão governamental de formular novos estudos e um novo projeto redimensionado para Belo Monte apontam para a possibilidade de realizar uma avaliação estratégica conjunta dos impactos da usina com aqueles da pavimentação.

** Assumir publicamente que as UHEs do Madeira não representam uma opção real de investimento, pelo menos no curto prazo, de forma a evitar expectativas e impactos típicos de obra anunciada.*

A situação dessas obras é peculiar, pois, se de um lado a opinião dos ministérios parece unânime em relação ao fato que a obra não pode ser objeto de planos operacionais e sim apenas de estudos no atual PPA, por outro FURNAS e Odebrecht apresentaram nesses dias o projeto da usina de Jirau à ANEEL. Seria desejável um esclarecimento explícito por parte do governo a respeito, de forma a evitar sinalizações contraditórias para a sociedade.

** Priorizar efetivamente, no âmbito do PAS e das ações do Plano BR-163 Sustentável, o acesso à energia das comunidades isoladas, com destaque para o programa Luz para Todos, a cogeração e os biocombustíveis.*

O envolvimento do MME no Plano BR-163 Sustentável é incipiente mas promissor, objetivando soluções inovadoras e sinergias com processos potencialmente sustentáveis, tais como (por exemplo) arranjos ligados à geração de energia a partir de biomassa para o beneficiamento industrial da madeira oriunda das eventuais concessões florestais em terras públicas.

4.5 Uma revolução de C&T para a Amazônia

** Dar alta prioridade às atividades de C&T na continuidade do Programa, a partir da consideração que a proteção é necessária, mas não suficiente, para conservação das florestas em longo prazo e que o paradigma de conservação passa obrigatoriamente pela valorização da floresta.*

** Incluir na Segunda Fase do Programa o desenvolvimento e ampla utilização da inovação tecnológica, com tecnologias avançadas para os arranjos produtivos locais, visando à conservação e uso sustentável da floresta Amazônica.*

O claro reconhecimento da insuficiência de quadros e atividades de C&T&I na Amazônia tem sido foco de atenção considerável nos últimos seis meses. Iniciativas de órgãos representativos da sociedade científica trouxeram a público tal debate. Na recente reunião anual da SBPC, o tema central da reunião foi exatamente o do desenvolvimento da Amazônia, tendo sido colocada proposta de descontingenciamento de recursos dos Fundos Setoriais de C&T para aplicação na fixação de doutores na região. Em reunião do Conselho Técnico-Científico do Governo, o Presidente da República anunciou a criação de programa de bolsas para fixar "10 mil doutores" na Amazônia. Na última Amazon Tech ficou destacada a importância de produtos de elevada base tecnológica. A Academia



Brasileira Científica, BNDES e MCT vêm promovendo seminários com o tema “Amazônia: um Desafio Científico e Tecnológico”. O reconhecimento político de que a Amazônia necessita urgentemente de mais pesquisadores, engenheiros e técnicos ultrapassou os muros da Academia e vai se constituindo em quase um consenso, ainda que não haja clareza de como fixar tais recursos humanos permanentemente na região. Menos claras ainda são as estratégias de agregação de C&T&I ampla e efetivamente ao setor privado, ainda que a aprovação da Lei de Inovação poderá ter um efeito benéfico.

Merecem registro, entre outras, as seguintes iniciativas recentes diretamente relacionadas ao tema de C&T&I na Amazônia:

- Iniciativa conjunta do INCRA e MCT para um programa de apoio a assentamentos rurais, com recursos do Fundo Setorial do Agronegócio (CT-Agro), e de pesquisas “interessadas na execução de projetos de extensão, difusão e transferência de tecnologias apropriadas a Projetos de Assentamento Rurais”.
- Lançamento, previsto para 2005, de Edital para a segunda fase do componente de C&T do Programa Piloto, com recursos estimados em US\$ 6 milhões, focalizando as áreas de ecologia terrestre e aquática.
- Desenvolvimento pelo INPE do sistema DETER de monitoramento em tempo quase real a partir de plataformas espaciais dos desmatamentos na Amazônia.
- Entrada em funcionamento efetivo do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), em Manaus, atraindo pesquisadores visitantes experientes de outras partes do Brasil e capacitando jovens da região.
- Planos para reativação do Centro de Tecnologia da Madeira, em Santarém (iniciativa do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).
- Estudo da Secretaria de Políticas e Programas em P&D (MCT), que embasará desdobramentos de política de C&T&I do Governo Federal para a Amazônia, com ênfase em inovação tecnológica e apoio a cadeias produtivas baseadas na biodiversidade.
- Apoio do BNDES, através do Programa Fronteiras, à criação de laboratório avançado de biotecnologia em São Gabriel da Cachoeira (parceria do BNDES com MCT, MDIC, MEC, MMA).
- O IAG sugere que o MCT enfatize, no Edital do Subprograma C&T do Programa Piloto a ser lançado brevemente, a importância de sua inserção no contexto atual do desenvolvimento do PAS e do Plano BR 163 Sustentável.

** Criar, modernizar e consolidar laboratórios piloto de pesquisa científica e inovação tecnológica em cidades ao longo da BR-163, assim como apoio ao custeio de seu funcionamento por um período suficiente a se fortalecer. Estes laboratórios seriam localizados em universidades e institutos de pesquisa como EMBRAPA, Museu Goeldi, INPA, UFPA, UFRA, UFMT e UEMT, etc., em campi na área de influência da BR-163, enfocando usos sustentáveis de biodiversidade e produção sustentável em sistemas agro-ambientais e agro-florestais. Os laboratórios devem produzir resultados científicos e tecnológicos de qualidade, assim como difundir-los amplamente. Em contrapartida, as instituições beneficiadas terão que fixar cientistas, engenheiros e técnicos nos laboratórios e assumir, após o término do projeto, o custeio de seu funcionamento.*

Seria experiência inovadora buscar implantar tais laboratórios piloto de pesquisa científica e inovação tecnológica ao mesmo tempo em que ocorre o adensamento populacional na área de influência da BR-163, isto é buscar o *povoamento científico* da região que o IAG recomenda como medida estratégica. Sugere-se, como primeira iniciativa, que um grupo multidisciplinar de pesquisadores experientes realize um estudo rápido de prospecção de demandas importantes e diferenciadas de C&T&I ao longo da BR-163, com recomendações de criação, modernização ou consolidação de laboratórios piloto. Tal estudo deve fazer parte dos planos de implementação da BR-163 Sustentável, e constituir marco de abordagem inovadora de interiorização de C&T&I para o PAS. Após discussão com a sociedade civil organizada da região, com estados e instituições de pesquisa e ensino, tal plano inicial pode ser implementado, prevendo-se a fixação nestes laboratórios de pesquisadores, engenheiros e técnicos, contanto com infra-estrutura laboratorial e de comunicações para seu funcionamento.

5. Programa Piloto

Apesar de não ter sido convidado, o IAG vê com satisfação a realização da 11ª reunião da Comissão de Coordenação Conjunta (CCC), do Programa, em agosto deste ano, após uma paralisação de mais de dois anos. A reunião do CCC veio, embora já com significativo atraso, preencher parcialmente a lacuna de falta de cumprimento das obrigações institucionais do Programa, um dos elementos que vêm contribuindo para o clima de indefinição, especulação e incertezas sobre seu rumo e perspectivas, com efeitos negativos sobre o envolvimento das partes.

O IAG também aprecia o reconhecimento da CCC de que o Programa tem servido de base para as políticas públicas do Governo Federal para a Amazônia, que o marco maior dessas políticas é o PAS, e que, por sua vez, este constitui o marco para a continuação do Programa, se transformando em um conjunto de atividades de apoio ao PAS. Mesmo assim, faltam definições importantes das características e natureza deste apoio.

A proposição do MMA na reunião, para que o Programa utilize o saldo de aproximadamente US\$ 4 milhões do *Rainforest Trust Fund* (RFT) para atividades sobre o Plano da BR-163, com a participação da sociedade civil, é cabível, porém preocupa o fato que, em dezembro, não tenha ainda uma definição concreta ou encaminhamento das propostas. Isso deveria ser resolvido antes da reunião da CCC prevista ainda este mês.

O IAG também viu como positiva a realização, esta semana, do Seminário de Avaliações sobre Contribuições do Programa para Políticas de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia, uma das recomendações do IAG e das deliberações da reunião da CCC, como apoio às ações na BR 163. Faltaria incorporar a sociedade civil nesta avaliação, pois grande parte das atividades do programa foram protagonizadas por entidades do terceiro setor.

Finalmente, recomenda-se que a coordenação do Programa prepare a proposta de sua organização e atuação futura, para avaliação do CTI e apresentação na CCC, e que se realize no primeiro semestre de 2005 a reunião dos participantes que estava prevista desde 2002.

6. Assuntos do IAG

A presente reunião foi a segunda consecutiva com a nova e quase completa conformação dos membros, segundo os atuais termos de referência do IAG.

O IAG registra que, na última reunião da CCC, não houve deliberação sobre os novos membros do grupo a partir de 2005. Três de seus membros atuais estão prestes a sair após esta reunião (incluindo o presidente Roberto Smeraldi, o vice-presidente Adilson Serrão e a integrante senior do grupo, Bertha Becker), outros dois já completaram seu primeiro mandato e ainda outros dois completarão seu primeiro mandato em julho. Além disso, um dos novos membros nomeados em 2004, Lúcio Flávio Pinto, renunciou por razões pessoais. Dessa forma, há, no mínimo, quatro novos membros a serem escolhidos imediatamente e uma definição sobre os que completaram seu primeiro mandato.

A falta de definição sobre o assunto traz certa preocupação, levando em consideração a dificuldade relacionada com a transição (metodologia, consistência histórica, dinâmicas operacionais da organização das reuniões, etc.). Chama-se a atenção para a necessidade de deliberação a respeito na próxima reunião da CCC. A fim de evitar solução de continuidade nas suas atividades normais, caso a nomeação dos novos membros não ocorra em tempo hábil, o IAG propõe se reunir em agosto com seus atuais membros.

O IAG elege como Presidente, a partir da realização de sua XXIII Reunião, Carlos Nobre, e como vice-presidente, John Forgach. A XXII Reunião está marcada para o período entre 1 e 12 de agosto de 2005.

Brasília, 10 de dezembro de 2004

Membros do IAG participantes da XXII Reunião

Bertha Becker

Manuela Carneiro da Cunha

John Forgach

Manfred Niekisch

Manfred Nitsch

Carlos Nobre

Adilson Serrão (Vice-Presidente)

Roberto Smeraldi (Presidente)