



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL

Contribuição para a elaboração de um *Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia e subsídios para o Plano Plurianual*

Maio 2003

Introdução

O Programa do Governo Lula, **UM BRASIL PARA TODOS**, insere a dimensão ambiental na estratégia de desenvolvimento do país, associada à dimensão social, econômica, regional e democrática, e qualifica a riqueza natural existente em nosso território como uma oportunidade para impulsionar o desenvolvimento do país e contribuir com um dos principais objetivos do **Plano Plurianual 2004-2007**:

Criação de emprego e desconcentração da renda por via de inclusão social e de vigoroso crescimento, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa e viabilizado pela expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa.

Essa orientação modifica a percepção predominante no passado, que entendia o meio ambiente como obstáculo ao crescimento do país, para inseri-lo como variável qualificadora do novo modelo, de importância equivalente à inclusão social, ao dinamismo econômico e à redução das desigualdades regionais. Trata-se de mostrar **como fazer** no lugar de dizer o que **não se pode fazer**, tanto em relação à iniciativa privada quanto às políticas públicas.

Coerente com essa orientação, o Ministério do Meio Ambiente passa a assumir um papel inovador no contexto das estratégias governamentais, que pode ser sintetizado em quatro diretrizes: promover a **sustentabilidade** nas suas múltiplas dimensões: social, ambiental, econômica, cultural e ética; articular a **transversalidade** da questão ambiental nas

políticas relacionadas à gestão e uso dos recursos naturais; valorizar a *participação e o controle social* como formas de compartilhar responsabilidades com a sociedade; e *fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente* visando a gestão compartilhada e descentralizada da política ambiental com estados e municípios.

Além de incluir a variável ambiental, o Programa do Governo Lula, UM BRASIL PARA TODOS, afirma que o crescimento econômico deve induzir à redução das desigualdades regionais por meio da geração de emprego e renda e ser viabilizado pela expansão competitiva de atividades que possam superar a vulnerabilidade externa. Nesse contexto, adquire especial relevância a formulação de programas de desenvolvimento regional que possam interferir naqueles espaços do território cujos índices sociais e econômicos encontram-se abaixo da média nacional e que apresentem potencialidade para investimentos, como a Amazônia.

O processo de elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 inaugura, também, uma nova fase no planejamento governamental brasileiro e apresenta um traço distintivo em relação aos anteriores, que é a implementação de mecanismos que ampliem a participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas:

A construção e a gestão do Plano, a partir de um amplo debate com a sociedade, busca a implantação de um novo padrão de relação entre estado e sociedade, marcado pela transparência, solidariedade e co-responsabilidade.

Para que as políticas do governo federal respondam aos anseios da sociedade regional, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva decidiu trabalhar em estreita colaboração com os governadores. O Presidente vai abrir o processo de discussão das políticas regionais do país, começando pela Amazônia, nos dias 9 e 10 de maio, em Rio Branco, no Acre. Na ocasião, será apresentado o desafio de elaborar, de forma participativa, um *Programa de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia* que sintetize as aspirações da sociedade regional e do povo brasileiro em relação a esta importante região do país.

Consciente da responsabilidade da área ambiental, em relação ao futuro de um dos mais relevantes patrimônios naturais do planeta, e coerente com as orientações estratégicas do governo para o período 2004-2007, o Ministério do Meio Ambiente apresenta uma contribuição a este debate, propondo subsídios para a elaboração do *Programa de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia*, a partir do qual o governo e a sociedade possam se envolver, de forma qualificada, no debate.

Visando contribuir com a formulação desse *Programa*, o Ministério do Meio Ambiente realizará consultas, entre os dias 5 e 7 de maio, junto aos ministérios envolvidos com a questão, ao setor produtivo, às organizações não-governamentais e à cooperação internacional. O objetivo dessas reuniões é evidenciar, desde o início do processo, que a questão da sustentabilidade não é apenas uma responsabilidade da área ambiental do Governo mas uma dimensão a ser construída com a contribuição de todos.

Este documento apresenta subsídios do Ministério do Meio Ambiente ao processo e elenca, de forma sintética, as principais diretrizes e prioridades que podem orientar a formulação do *Programa*, assim como sugestões visando a participação da sociedade em todo o processo.

O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil

O Programa do Governo Lula destacou para a Amazônia um papel estratégico no desenvolvimento do Brasil: o de gerar oportunidades econômicas fundamentadas nas potencialidades de seus recursos naturais, nas habilidades produtivas de suas populações e nos serviços ambientais prestados ao país e ao planeta. Uma Amazônia modernizada e ambientalmente protegida, cujo desenvolvimento possa ser compartilhado com o país e com a população regional.

As tendências existentes na economia regional mostram uma potencialidade muito grande no sentido de superar o papel historicamente reservado à Amazônia, de exportadora de produtos primários, com baixa agregação de valor. Existem, hoje, condições para um novo ciclo de desenvolvimento que combine diversificação da produção com incorporação de inovações tecnológicas e agregação de valor aos produtos regionais, possibilitando nova inserção no mercado nacional e internacional que, ao mesmo tempo, estimule a geração de empregos, melhor distribuição de renda e redução dos impactos ambientais.

Nesse sentido, impulsionar o desenvolvimento da Amazônia é parte inerente ao Projeto de Desenvolvimento Nacional, e sua formulação deve considerar tanto as prioridades políticas do governo federal, quando respeitar a realidade econômica, política e cultural da região e a conservação ambiental. O desafio que o governo se propõe a enfrentar, na Amazônia, requer, para seu efetivo enfrentamento, uma conexão nunca antes estabelecida: a

ciência e a tecnologia aplicadas sobre a base de recursos naturais, tendo o capital social como principal força motora de transformação.

Diretrizes Para a Ação Governamental na Amazônia

A Amazônia Legal, com extensão aproximada de 5 milhões de km² (61% do território brasileiro) congregava uma população de 21 milhões de habitantes em 2000. A economia da Amazônia é baseada nos setores terciário e industrial (mineração de ferro e bauxita e a Zona Franca de Manaus), na pecuária e extração de madeira, apresentando tendência de crescimento do agronegócio de exportação (algodão e soja). O Produto Interno Bruto (PIB) regional totalizou R\$ 73 bilhões em 2000, o que representa apenas 6,5% do PIB do Brasil embora a região ocupe mais de 60% do território e abrigue 12% da população nacional. O PIB *per capita* da Amazônia Legal em 2000 foi de apenas R\$ 3.500.

O capital de recursos naturais (floresta, biodiversidade, rede hidrográfica), embora não quantificado no PIB, coloca a região em posição estratégica nas relações do Brasil com os países mais industrializados. Todavia, a exploração predatória dos recursos florestais, associada aos desmatamentos e queimadas em áreas extensas, evidenciam os riscos de uma economia baseada no ciclo de expansão e colapso, ou seja, rápido crescimento por um período curto de tempo, seguido de declínio em renda, emprego e arrecadação de impostos. Além disso, as projeções que apontam para possíveis efeitos sobre as alterações climáticas globais, como resultado das mudanças registradas na cobertura vegetal regional, constituem motivo de constantes debates na área científica e ambiental e requerem um equacionamento por parte do novo governo.

Está na base dessa formulação a idéia de que não são as atividades econômicas ou as obras de infra-estrutura, *a priori*, que contribuem para a degradação ambiental e os conflitos sociais vigentes na região, mas o fato de terem sido, em muitos momentos, induzidas pelo Estado, que deixou de exercer sua função de ordenar a ocupação do território e regular a estrutura fundiária, respeitando os dispositivos legais e direitos legítimos da população regional.

É, também, um pressuposto a idéia de que o desenvolvimento da Amazônia não pode estar baseado em uma visão reducionista que privilegie apenas uma de suas potencialidades, (mineral, agropecuária, florestal, agroextrativista), mas deve estar assentado na aplicação de

tecnologias avançadas e na priorização de políticas públicas e instrumentos econômicos que tornem competitivo, no mercado nacional e internacional, o conjunto de produtos e serviços oferecidos pela sua condição de maior floresta tropical do planeta.

É fundamental considerar, ainda, na nova equação do desenvolvimento regional, que o alto grau de desperdício e baixo nível tecnológico na utilização dos recursos naturais, limitam a capacidade competitiva no mercado internacional e restringem as oportunidades de geração de emprego e renda.

Prioridades Estratégicas

Tendo como referência estudos técnicos recentes sobre a região e sobre as aspirações dos diferentes segmentos da sociedade regional e nacional, o Ministério do Meio Ambiente propõe aos órgãos governamentais, agências de fomento, setor produtivo, comunidade científica, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e setor legislativo, a formulação e implementação coordenada e articulada de um ***Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia***, centrado em cinco eixos principais: ***(1) Produção Sustentável com Tecnologias Avançadas, (2) Novo Padrão de Financiamento, (3) Gestão Ambiental e Ordenamento Territorial, (4) Inclusão Social e Cidadania e (5) Infra-Estrutura Para o Desenvolvimento.***

(1) Produção Sustentável com Tecnologias Avançadas

Em geral, nos últimos vinte anos, a economia da Amazônia tem seguido uma tendência de diferenciação interna entre segmentos modernos que apresentam ganhos de tecnologia e agregação de valor e segmentos tradicionais, onde estas variáveis atuam em sentido inverso. Os segmentos modernos se tornaram competitivos não só no mercado nacional mas também internacional, constituindo-se em diferencial frente ao padrão histórico de inserção no mercado. Contudo, o dinamismo dos segmentos modernos não foi suficiente para alterar o quadro geral da economia amazônica, marcada por baixo nível tecnológico, alto grau de desperdício dos recursos naturais, limitando a capacidade competitiva no mercado internacional e restringindo as oportunidades de geração de emprego e renda.

Embora existam indicadores de crescente preocupação com a modernização das tecnologias utilizadas e com a racionalização na produção, ainda predomina a idéia de que a

Amazônia é uma fronteira aberta de recursos, o que induz os agentes produtivos a buscar a maior rentabilidade no menor tempo possível. O indicador mais explícito desta prática é o alto índice anual de desflorestamento, que girou em torno de 1.600.000 hectares/ano, nos últimos dez anos. Outro indicador, não menos negativo mas nem sempre explicitado é o de áreas produtivas não-utilizadas nos estabelecimentos agropecuários. Enquanto no conjunto dos estados brasileiros essas áreas representam cerca de 4,6% dos estabelecimentos agropecuários, entre alguns estados da Amazônia atingem percentuais bem mais elevados: Maranhão 29,6%; Mato Grosso 21,0%; Pará 20,0%; Tocantins 18,9%. Esses estados são responsáveis por cerca de 6 milhões de hectares de terras produtivas não-utilizadas, sendo necessário um alto investimento tecnológico para reverter o processo. Esse desperdício torna-se mais grave quando se considera que novas áreas continuam sendo desflorestadas para a expansão das lavouras.

Esse cenário exige mudanças no padrão de desenvolvimento do setor produtivo na Amazônia e requer a definição de prioridades que sejam capazes de diminuir a distância entre setores dinâmicos e tradicionais por meio de um forte investimento em tecnologias avançadas que valorizem o diferencial regional associado ao capital de recursos naturais disponíveis.

Além da modernização dos setores econômicos tradicionais (indústria, mineração, agropecuária, florestal, agroextrativista), o Estado deve impulsionar três segmentos de alto potencial em termos de geração de renda e de divisas, nos quais a Amazônia pode se distinguir das demais regiões do país, que são o turismo sustentável, a biotecnologia e a remuneração dos serviços ambientais.

Para acelerar a mudança no sistema produtivo da região no sentido do desenvolvimento sustentável, quatro fatores são centrais: (i) investimento em tecnologias avançadas e apropriadas às características regionais; (ii) qualificação de recursos humanos no setor público, privado e não governamental; (iii) ação coordenada entre os organismos responsáveis pelos instrumentos econômicos (crédito e incentivos fiscais) e os da pesquisa, assistência técnica e extensão rural; (iv) ação coordenada entre os níveis de governo, federal, estadual e municipal na área fiscal e tributária.

(2) Novo Padrão de Financiamento

Os recursos públicos aplicados na Amazônia Legal são significativos. Na última década, mais de R\$370 bilhões foram aplicados pelo Fundo de Desenvolvimento da

Amazônia (FINAM), Fundo Constitucional do Norte (FNO), Banco do Brasil, Caixa Econômica e bancos comerciais. Contudo, existe forte concentração desses recursos nos estados do Maranhão e Mato Grosso, que ficaram com cerca de 66% do total regional. Isso significa que aos outros estados coube somente 34%. A reorientação destes recursos, seja no sentido econômico – privilegiando setores estratégicos –, seja no sentido social, gerando emprego e renda em nível local e regional - pode constituir o elemento propulsor do novo padrão de desenvolvimento regional.

O suporte financeiro de um programa de desenvolvimento sustentável requer fontes continuadas e qualificadas de financiamento e deve vir de recursos nacionais, tanto de origem pública quando privada, sempre considerando padrões rigorosos de atendimento aos requisitos legais e de sustentabilidade ambiental. Dentre os recursos públicos a serem reorientados visando o desenvolvimento sustentável da Amazônia, deve-se destacar: (i) orçamentários, em nível federal, estadual e municipal; (ii) os fundos constitucionais transferidos da União para os estados (FPE) e municípios (FPM); (iii) os fundos constitucionais transferidos dos estados para os municípios (ICMS); (iv) os fundos constitucionais de desenvolvimento regional, como o FNO e o FCO, no caso do Mato Grosso.

(3) Gestão Ambiental e Ordenamento Territorial

O modelo vigente de ocupação e uso dos recursos naturais da Amazônia brasileira tem induzido a taxas anuais crescentes de desmatamentos: já perdemos 15% das florestas, ou seja, 60 milhões de hectares. De acordo com IBGE, apenas 24% do território amazônico é declarado como sendo de propriedade privada. Outros 29% são áreas legalmente protegidas, incluindo as Unidades de Conservação e Terras Indígenas. O restante, 47% da Amazônia Legal é formado por áreas públicas e/ou devolutas em disputa.

Assim, a gestão ambiental e o ordenamento territorial e fundiário são fatores estruturantes que estão assentados no papel estratégico do Estado para a promoção do desenvolvimento sustentável. São instrumentos fundamentais para isso o Zoneamento Ecológico e Econômico, o Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural, o ordenamento fundiário, a revisão do modelo de reforma agrária e a consolidação de um sistema de áreas protegidas.

Legalizar a propriedade da terra, definindo com clareza o que é público e o que é privado, em particular nas áreas de expansão da fronteira, previamente à implantação de obras

de infra-estrutura, é condição essencial para mudar o atual quadro de conflitos. Atenção especial deve ser dada às áreas mais críticas, como no eixo de expansão do desmatamento, ao longo da BR Cuiabá-Santarém, e na área conhecida como Terra do Meio.

É fundamental, também, considerar a existência de cerca de 380 mil pequenas propriedades rurais, resultado de programas de assentamento, que necessitam de investimentos em infra-estrutura produtiva e social e de modernização tecnológica. Um novo modelo de reforma agrária na Amazônia deverá ser formulado tendo como base critérios de sustentabilidade social e ambiental.

A consolidação de um sistema de áreas protegidas, que contemple tanto as de proteção integral quanto as de uso sustentável, na forma de mosaicos adequados a cada situação específica, ao lado da demarcação dos territórios indígenas, permite, por antecipação, a proteção da biodiversidade, assegura os direitos das populações tradicionais e indígenas, protege os regimes hidrológicos e o potencial para o ecoturismo, além de constituir importante indicativo das áreas disponíveis para utilização econômica.

(4) Inclusão Social e Cidadania

Nas últimas décadas, a Amazônia tem passado por um processo acelerado de urbanização. Hoje, mais de dois-terços dos 20 milhões de habitantes da região residem em áreas urbanas. A ausência de políticas públicas para esse setor tem colocado milhares de pessoas em habitações insalubres e na marginalidade. Para a resolução desses problemas, é preciso fortalecer a capacidade de planejamento e execução de políticas públicas relacionadas à gestão ambiental em áreas urbanas prioritárias.

Programas de inclusão social no meio urbano e rural, na Amazônia, devem estar diretamente associados à geração de emprego e renda e à questão da sustentabilidade. Estimativas de gerenciamento de resíduos sólidos, em 600 sedes municipais das cidades da Amazônia que têm menos de 25 mil habitantes, indicam a possibilidade de gerar mais de 8.500 empregos nos serviços de coleta e destinação do lixo. A criação e consolidação de Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e a demarcação das Terras Indígenas, são iniciativas que asseguram o bem estar social e cultural das populações tradicionais e a manutenção dos estoques florestais e de biodiversidade por elas geridos.

O controle do desmatamento pode vir acompanhado de medidas de compensação econômica como o estímulo ao manejo florestal. Pode-se alcançar a cifra de R\$ 180 milhões por ano de renda e gerar 3.600 empregos para cada milhão de hectares manejados. Outra atividade que pode gerar emprego e renda é a recuperação econômica e ambiental de áreas desmatadas e abandonadas. Trabalhar com 10% do total destas áreas, nos 100 municípios mais desmatados e mais pobres da Amazônia, pode representar a geração de 115 mil empregos diretos em quatro anos.

(5) Infra-Estrutura Para o Desenvolvimento

Historicamente, os investimentos em infra-estrutura na Amazônia, particularmente nos setores de transporte e energia, têm ocorrido sem avaliação criteriosa dos impactos sociais e ambientais, de estratégias alternativas e medidas preventivas e mitigadoras e, sobretudo, sem considerar a legislação pertinente (tais como de recursos hídricos, uso do solo e código florestal). Em consequência, inúmeras obras de infra-estrutura encontram-se embargadas na justiça, ampliando seu custo. Intervenções econômicas de grande porte na Amazônia requerem base científica sólida, amplo esclarecimento público e acordos políticos entre os diferentes setores da sociedade, para que sejam assegurados os meios de uma exploração econômica com o mínimo de impacto negativo e o máximo de benefício para todos.

Os investimentos em infra-estrutura na Amazônia devem, antecipadamente, considerar a legislação ambiental e uma avaliação, de forma transparente e participativa, dos impactos ambientais e do potencial de geração de conflitos sociais, bem como da análise de estratégias alternativas e de medidas preventivas e mitigadoras. As políticas públicas, a serem implementadas em conjunto com investimentos em obras de infra-estrutura, devem se articular com estratégias de ordenamento territorial em bases sustentáveis.

Etapas de Elaboração e Financiamento do Programa

Considerando que a elaboração do *Programa de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia* requer o envolvimento do conjunto do governo e dos diferentes segmentos da sociedade, a metodologia adotada deve tomar como base a criação de consensos progressivamente ampliados e a pactuação de prioridades entre os diferentes setores econômicos, segmentos sociais e políticos, em nível local, regional e nacional. Os setores

considerados são: governamental (federal, estadual e municipal), produtivo (empresarial e comunitário), não-governamental e legislativo. Os resultados alcançados em cada etapa deverão ser progressivamente incorporados ao PPA, por meio da formulação de programas ministeriais e inter-ministeriais.

Reuniões Regionais Temáticas

A partir do lançamento do *Programa* este documento deverá ser discutido por meio de um amplo processo de envolvimento dos diferentes setores da sociedade em Reuniões Regionais Temáticas visando consolidar as contribuições e elaborar a versão final da proposta.

Financiamento do Programa

Depois de concluída a proposta do *Programa*, ele deverá orientar a alocação de recursos dos bancos e fundos oficiais de financiamento para a região, como BASA, FNO, SUFRAMA, ADA e BNDES, assim como das agências e órgãos de planejamento e de desenvolvimento regional. Simultaneamente, os organismos internacionais de cooperação técnica e financeira serão convidados a participar do *Programa*.