

**Debate** *sobre políticas públicas para  
amazônia na imprensa brasileira*  
vol. XIX • dezembro de 2002 - fevereiro de 2003 • [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br)

A Amazônia e o novo PPA

COMO APRENDER  
COM AS LIÇÕES DO  
AVANÇA *BRASIL*



PROJETO INFORMAÇÃO E DIÁLOGO NA SOCIEDADE AMAZÔNICA

DANIELA KAWAKAMI

E-MAIL: [daniela@amazonia.org.br](mailto:daniela@amazonia.org.br)

MAURÍCIO ARAÚJO

E-MAIL: [mauricio@amazonia.org.br](mailto:mauricio@amazonia.org.br)

WEBSITE: <http://www.amazonia.org.br>

SÉRIE DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AMAZÔNIA NA  
IMPrensa BRASILEIRA VOL. XIX -Dezembro 2002 - Fevereiro 2003

COORDENAÇÃO, EDIÇÃO E REPORTAGEM: RENATA CARVALHO

[recarvalho@amazonia.org.br](mailto:recarvalho@amazonia.org.br)

EDIÇÃO DE ARTE E PROJETO GRÁFICO: MAURÍCIO ARAÚJO

DIAGRAMAÇÃO E PRODUÇÃO GRÁFICA: LUCIANE SIMÕES

AMIGOS DA TERRA - AMAZÔNIA BRASILEIRA

DIRETOR: ROBERTO SMERALDI

COMPRADORES DE PRODUTOS FLORESTAIS CERTIFICADOS

WEBSITE: [www.compradores.org.br](http://www.compradores.org.br)

E-MAIL: [compradores@amazonia.org.br](mailto:compradores@amazonia.org.br)

PROJETO ECO-FINANÇAS

WEBSITE: [www.eco-financas.org.br](http://www.eco-financas.org.br)

E-MAIL: [ef@amazonia.org.br](mailto:ef@amazonia.org.br)

PROGRAMA FOGO:EMERGÊNCIA CRÔNICA

WEBSITE: [www.amazonia.org.br/fogo](http://www.amazonia.org.br/fogo)

E-MAIL: [incendio@amazonia.org.br](mailto:incendio@amazonia.org.br)

BALCÃO DE SERVIÇOS PARA NEGÓCIOS SUSTENTÁVEIS

WEBSITE: [www.negocios.org.br](http://www.negocios.org.br)

E-MAIL: [negocios@amazonia.org.br](mailto:negocios@amazonia.org.br)

PROJETO RÁDIO AMAZÔNIA

WEBSITE: [www.radioamazonia.org.br](http://www.radioamazonia.org.br)

E-MAIL: [info@amazonia.org.br](mailto:info@amazonia.org.br)

COMUNICAÇÃO INTERNA

LAURA LOPES

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

ANDRÉ CARVALHO

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

ALEX HÜBNER

FÁBIO TERRACINI

ADMINISTRAÇÃO

LUIZ EUGÊNIO MARTINS DO AMARAL

ROSANGELA SCARAMUZZO

As opiniões e idéias expressas nos textos reproduzidos são de inteira responsabilidade dos seus autores e veículos.

## COMO APRENDER COM AS LIÇÕES DO AVANÇA BRASIL

POR ROBERTO SMERALDI E RENATA CARVALHO<sup>1</sup>

No final de 2003 termina o período de abrangência do Plano Plurianual (PPA) conhecido como *Avança Brasil*, lançado em 2000 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Até agosto deste ano, como prevê a Constituição, o presidente Luís Inácio Lula da Silva deve apresentar ao Congresso Nacional o novo Plano Plurianual, a ser executado entre 2004 e 2007.

A sociedade civil aguarda o início do amplo processo público de discussão anunciado recentemente pelos ministros da Secretaria Geral da Presidência e do Planejamento, que definirá as prioridades no planejamento para o País nos próximos quatro anos. O processo de discussão e consulta está previsto para o período entre 16 de abril e 15 de junho. O governo terá assim mais dois meses para finalizar a proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional até o fim de agosto.

O tempo é extremamente escasso, portanto, para a geração de novos subsídios para a desafiadora tarefa de formulação de um planejamento estratégico. Nesse contexto, não podem ser menosprezadas as lições do PPA anterior, especialmente no que diz respeito às obras de infra-estrutura na Amazônia.

Este documento analisa as principais razões do atraso e/ou falta de implementação no PPA vigente e apresenta – com informação atualizada até o início de abril de 2003 – os principais desafios, fatores condicionantes e critérios socioambientais decisivos para a formulação do novo Plano, com o objetivo de representar um subsídio e um estímulo para o debate de políticas públicas.

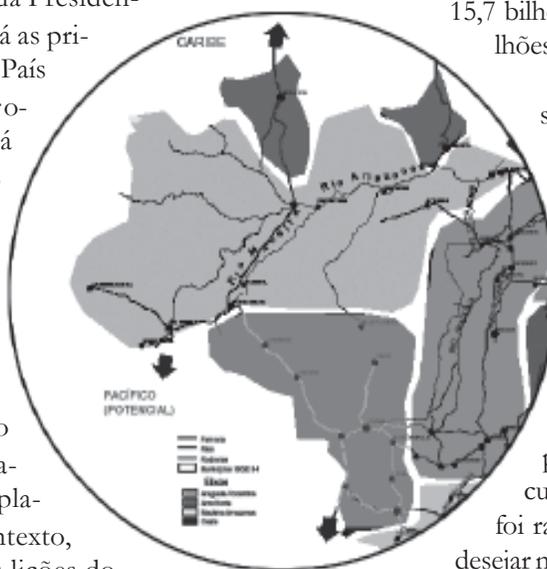
### O PONTO MAIS FRACO DO AVANÇA BRASIL

O PPA do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, *Avança Brasil*, deu continuidade ao PPA 1996-1999 *Brasil em Ação*, de seu primeiro mandato, e consistia num conjunto de 365 programas nas áreas de transporte, energia, telecomunicações, desenvolvimento social, meio ambiente e informação e conhecimento, totalizando, entre investimentos públicos e privados, R\$ 317 bilhões, assim distribuídos: R\$ 186,1 bilhões em infra-estrutura econômica;

R\$ 112,8 bilhões em desenvolvimento social; R\$ 15,7 bilhões em Meio Ambiente; R\$ 2,4 bilhões em informação e conhecimento.

No entanto, baseado na premissa de que a estabilização econômica do primeiro mandato de FHC garantiria base sólida para a implementação de uma agenda de desenvolvimento nacional e atrairia parcerias com o setor privado, o *Avança Brasil* não resistiu à crise econômica que atingiu o País no início de 2001. Contrariamente ao que se esperava, o desempenho do programa (tanto em execução financeira como em resultados) foi razoável na área social mas deixou a desejar na área de infra-estrutura. Muitas das obras previstas não foram concluídas ou sequer iniciadas.

De acordo com Guilherme Dias, ex-ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, “os relatórios de avaliação do PPA dos exercícios de 2000 e 2001 mostram que [...] na área de desenvolvimento social, o percentual de execução das metas é de 93,36%, em 2000, e de 91,73%, em 2001. Na área de infra-estrutura econômica, 66,43%, em 2000, e 60,87% em 2001”. Ele admitia que o ministério tem administrado, nos últimos anos, “severas restrições or



ROBERTO SMERALDI e RENATA CARVALHO são respectivamente Diretor da OSCIP Amigos da Terra - Amazônia Brasileira e editora da publicação *Debate sobre Políticas Públicas para a Amazônia na Imprensa Brasileira*, da mesma instituição.



INAUGURAÇÃO DA BR-317 NO ACRE, UMA DAS OITO OBRAS DO AVANÇA BRASIL QUE FORAM CONCLUÍDAS NA AMAZÔNIA. O RESTO – 3 HIDROVIAS, 41 TRECHOS RODOVIÁRIOS, 4 TRECHOS FERROVIÁRIOS, 2 PORTOS E 13 TERMINAIS HIDROVIÁRIOS, 4 AEROPORTOS, 2 GASODUTOS, 10 LINHAS DE TRANSMISSÃO, 10 USINAS HIDRELÉTRICAS, 4 USINAS TERMELÉTRICAS – FOI PARALISADO OU TEVE SEU RITMO DE EXECUÇÃO DIMINUÍDO.

çamentárias, que têm atingido mais intensamente a área de infra-estrutura”. Mesmo assim, de acordo com o relatório de 2002 sobre “Situação de Oportunidades de Investimento Identificadas no Estudo dos Eixos” é possível constatar que a parcela pública do investimento alcançou um nível de execução bem superior ao da parcela de capital privado que as obras deveriam alavancar.

Para entender melhor as razões deste descompasso, é necessário enfocar e aprofundar as questões que dizem respeito ao componente que foi objeto de menor execução físico-financeira, isto é, o portfólio previsto para a infra-estrutura (com a exceção das telecomunicações) na região amazônica. No caso dos investimentos de maior porte, a ausência de variáveis de ordem ambiental e social na decisão inicial de planejamento resultou em atrasos e/ou bloqueios na realização do investimento, trazendo, como óbvia consequência adicional, a redução da injeção de capital privado no programa como um todo.

#### QUANTO AVANÇOU A AMAZÔNIA?

Apesar de ter merecido menos recursos no planejamento do Avança Brasil - pouco mais da metade dos investimentos previstos para a área de infra-estrutura econômica - a área social foi a que apresentou os resultados mais satisfatórios. Segundo o coordenador nacional do *Avança Brasil* no governo FHC, José Paulo Silveira, secretário de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, a área social teve prioridade absoluta no PPA. Exemplificando, ele cita o PETI – programa de erradicação do trabalho infantil, de âmbito nacional, com forte presença na região amazônica – que tinha como meta tirar do trabalho 860 mil crianças até o final de 2002 e, em julho do mesmo ano, já havia atendido 810 mil.

As obras de transporte previstas pelo *Avança Brasil* na Amazônia tinham por objetivo principal reduzir os custos de frete da produção graneleira, particularmente da soja, do Centro-Oeste do país em direção ao mercado exterior, transferindo o fluxo do porto de Santos para portos instalados na calha do rio Amazonas. Para isso, criava corredores multimodais de transporte, integrando rodovias, hidrovias, ferrovias, portos e aeroportos. Na área de energia, estavam planejadas principalmente usinas

hidrelétricas e termelétricas, além de sistemas de transmissão e um óleo-gasoduto. A área de telecomunicações do *Avança Brasil* é considerada uma das mais bem sucedidas, tanto nacionalmente quanto no caso da Amazônia, onde foi instalada uma alta capacidade na telefonia fixa, de aproximadamente 1.600.000 linhas. A ociosidade da rede, entretanto, está entre 15% e 49%, o que aponta para uma limitada capacidade de acesso da população local aos novos serviços.

Das obras previstas no *Avança Brasil* para os eixos da Amazônia, foram concluídos:

1. O trecho da BR-317 que liga Rio Branco a Assis Brasil (AC), e conecta o Brasil com o Peru e a Bolívia, inaugurado em dezembro de 2002.

2. Completamento da pavimentação do trecho mato-grossense da BR-163 (Cuiabá-Guarantã do Norte), enquanto permanece não realizado o trecho paraense, que representa o investimento principal, até Santarém.

3. O aeroporto de Palmas (TO), inaugurado em outubro de 2001.

4. A usina hidrelétrica de Lajeado, no Tocantins, com capacidade de 902,5 MW.

5. A usina hidrelétrica de Manso, no Mato Grosso, com capacidade de 159 MW.

6. O sistema de transmissão Lajeado-Miracema, com capacidade de 500 KV e extensão de 30 Km, no Tocantins.

7. O sistema de transmissão Porto Velho/Abunã/Rio Branco, com capacidade de 230 kV e extensão de 494 km, entre Rondônia e o Acre.

8. O sistema de transmissão Presidente Dutra/Peritoró, com capacidade de 230 kV e extensão de 120 km, no Maranhão.

Os demais projetos de infra-estrutura - 3 hidrovias, 41 trechos rodoviários, 4 trechos ferroviários, 2 portos e 13 terminais hidrovias, 4 aeroportos, 2 gasodutos, 10 linhas de transmissão, 10 usinas hidrelétricas, 4 usinas termelétricas - tiveram seu ritmo de execução diminuído ou mesmo foram paralisados, em função de restrições orçamentárias, embargos no processo de licenciamento ambiental ou irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União.

Um dos principais exemplos é a hidrovia Araguaia-Tocantins, paralisada desde 1999 em função de embargo ambiental. Com orçamen-

NA PÁGINA ANTERIOR: MAPA DOS EIXOS. OS NOVE ESTADOS QUE COMPÕEM A AMAZÔNIA LEGAL FORAM DISTRIBUÍDOS NO AVANÇA BRASIL NOS EIXOS ARCO NORTE, MADEIRA-AMAZONAS, OESTE E ARAGUAIA-TOCANTINS.

to inicial de R\$ 257 milhões, a hidrovía foi a obra mais cara do *Brasil em Ação*. Planejada ao longo dos rios Araguaia, Tocantins e das Mortes, a obra foi alvo de denúncias de lideranças indígenas e ONGs ambientalistas, que constatarem fraudes em seu estudo de impacto ambiental, e que por sua vez resultaram na paralisação do processo de licenciamento. Estudos independentes, além de apresentar impactos socioambientais que não constavam do EIA-RIMA apresentado ao Congresso Nacional, concluíam que a hidrovía competiria em desvantagem com as ferrovias Norte-Sul e Ferronorte, previstas no mesmo *Avança Brasil*.

Outra obra que enfrentou a resistência do Ministério Público, além de organizações sociais e ambientalistas, é a usina hidrelétrica de Belo Monte, que prevê uma potência instalada de 11.182 MW (no período de pico) e se tornaria a segunda maior hidrelétrica do país, orçada em R\$ 3,7 bilhões. Trata-se da maior obra do *Avança Brasil*. A usina só operaria na potência máxima durante três meses do ano. Nos outros nove meses a água disponível só possibilitaria pouco mais de 40% de capacidade, ou 4.670 MW de energia firme. Isto, além de inviabilizar o investimento total requerido, levaria a requerer futuramente obras adicionais de represamento do Rio Xingu, com impactos adicionais aos previstos atualmente pela criação de um reservatório de 400 km<sup>2</sup> numa região habitada por várias populações indígenas e com presença de mais de 4.000 famílias que vão precisar de reassentamento. Preocupa principalmente a maior e mais provável entre as represas, a de Babaquara, com extensão planejada de aproximadamente 6 mil km<sup>2</sup>.

A obra de Belo Monte está paralisada desde o fim de 2001 por problemas de licenciamento ambiental. Em 2002 a Eletronorte não conseguiu reverter uma decisão liminar concedida ao Ministério Público do Pará e mantida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. O embargo diz respeito a irregularidades na contratação do EIA-RIMA, à necessidade (desconsiderada pela empresa) de licenciamento federal e a impactos sociais na aldeia indígena de Paquiçamba e redução do volume de água do rio Xingu.

O Gasoduto Urucu- Porto Velho é considerado por ambientalistas e pela maioria dos especialistas brasileiros e internacionais como

a obra de maior impacto ambiental potencial entre todas aquelas contidas no *Avança Brasil*. O óleo-gasoduto, com 520 km de comprimento, abasteceria por vinte anos uma termoeletrica de 900MW, de uma subsidiária da empresa norte-americana *El Paso*, em Porto Velho. A razão principal das contestações é que ela tornaria vulnerável à invasão, colonização e grilagem uma das macro-regiões mais preservadas de toda a Amazônia, isto é a bacia do Purus, abrindo a *tomeira* das frentes de colonização oriundas de Rondônia. A Petrobras, responsável pela obra, encontrou oposição quase unânime da população local nas audiências públicas realizadas nos municípios de Coari, Tapauá, Humaitá, Canutama e Lábrea, com ampla oposição até mesmo em Porto Velho. O próprio governo FHC não expediu a licença de instalação do duto, se limitando a uma “licença prévia” que não permite qualquer avanço nas obras. Até mesmo esta licença prévia foi recentemente objeto de impugnação pelo Ministério Público Federal. Independentemente da questão ambiental, a obra é hoje considerada obsoleta em relação a seus objetivos originais, isto é, o abastecimento energético de Rondônia, pois o estado está prestes a ser interligado com a rede nacional pela linha de transmissão com Mato Grosso (também prevista pelo *Avança Brasil*), licitada em junho de 2002. Por estas razões o gasoduto não é mais defendido sequer pelos interesses da grande indústria do gás e petróleo, cujo órgão internacional, *Upstream*, dedicou em fevereiro de 2003 um especial extremamente crítico à obra. Numa capa de janeiro de 2003 o jornal pondera que “os planos de US\$1 bilhão para construção de novos dutos na Amazônia Brasileira enfrentam oposição em todas as frentes, sendo que representantes locais, grupos ambientais e novo governo nacional estão ‘caindo em cima’ da devastação causada por estes projetos”.

As três obras referidas representam – no âmbito do portfólio do *Avança Brasil* – os principais exemplos de atrasos significativos e de grande impacto em termos econômicos, tanto pela alteração do fluxo de caixa dos investimentos quanto pelo custo de oportunidade gerado pela ausência de realização de outros investimentos com maior viabilidade e benefício para o desenvolvimento regional. Mas não os únicos exemplos, pois situações semelhantes afetam outras obras consideradas menores.



UPSTREAM, JORNAL INTERNACIONAL DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS: “OS PLANOS DE US\$ 1 BILHÃO PARA CONSTRUÇÃO DE NOVOS DUTOS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA ENFRENTAM OPOSIÇÃO EM TODAS AS FRENTE, SENDO QUE REPRESENTANTES LOCAIS, GRUPOS AMBIENTAIS E O NOVO GOVERNO NACIONAL ESTÃO CAINDO EM CIMA DA DEVASTAÇÃO CAUSADA POR ESTES PROJETOS.”

Por exemplo, as obras de todas as pontes previstas no Corredor Oeste - Norte tiveram, em setembro de 2002, qualquer repasse financeiro suspenso pelo DNER por determinação do Tribunal de Contas da União, que consta tou superfaturamento na construção de uma ponte sobre o rio Madeira e a inclusão indevida de outra não prevista para o corredor. O relatório da auditoria do TCU indicara, ainda, que não foi obtida licença ambiental de instalação e operação e sequer foram realizados os estudos de impacto ambiental para referidas obras.

Também os sucessivos contingenciamentos de verbas no Orçamento da União obrigaram o governo a priorizar programas na hierarquia operacional interna do *Avança Brasil*. Em 2001 foram selecionados 64 dos 387 programas iniciais. No final de 2001, no entanto, os 64 programas prioritários só haviam executado 36,7% do total previsto de verbas. Em 2002 novos contingenciamentos levaram a que apenas 24 entre os 64 programas prioritários recebessem o chamado “acompanhamento especial”.

Um trabalho de pesquisa independente realizado pela Agência Folha em setembro de 2002 conclui que “tomando como base os dados da última revisão do plano publicados no ‘Diário Oficial da União’ de 6 de agosto, é possível descobrir: dos 67 [programas] estratégicos, apenas 8 tiveram destinação de verba superior a 50%; 12 tiveram destinação inferior a 20% e em dois casos o governo não destinou verba alguma.”

Os cortes orçamentários na área de infra-estrutura geraram reação e expectativa. A Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias, ANEOR, em carta enviada em 22 de agosto de 2002 ao então ministro dos Transportes João Henrique de Almeida, manifestava “profunda preocupação das nossas associadas ante a concreta alteração da ordem cronológica dos pagamentos” e ameaçava ir à Justiça, se necessário.

Em outubro do ano passado, Danilo Remor, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Pará, alertava que ainda faltavam obras importantes, como a Transamazônica, hidrovias Araguaia-Tocantins e do Tapajós e a rodovia Cuiabá-Santarém.

“Faz parte do projeto do governo a hidrovía Araguaia-Tocantins, que representará maior integração do Brasil, aqui do Norte até o Centro-Oeste.”

## PROGRAMA DE GOVERNO LULA E PRIMEIROS PASSOS DO NOVO GOVERNO

Segundo o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Guido Mantega, a “bússola” que orientará a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 será o Programa de Governo do PT, que apresenta um caderno exclusivamente dedicado à região amazônica, *O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil*. Já outros integrantes do governo Lula parecem ir um pouco além de referido programa de governo.

### O PROGRAMA DE GOVERNO LULA E A INFRA-ESTRUTURA NA AMAZÔNIA

O modelo de desenvolvimento para a região defendido no documento apresenta “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 benefício para todos”.

Curiosamente, as principais preocupações do programa do candidato Lula em relação a obras de infra-estrutura na Amazônia coincidem com dois dos três grandes programas que não avançaram no *Avança Brasil*, de acordo com o histórico acima apresentado, isto é a Usina Hidrelétrica de Belo Monte e o Gasoduto Urucu-Porto Velho.

A respeito da primeira, o programa de governo questiona a matriz energética brasileira, que tem afetado a Bacia Amazônica com as *megaobras* de represamento de rios, afirma que a crise do setor energético de 2001 resultou da ausência de investimento no setor e também da falta de proteção dos mananciais e da má gestão da água e recomenda que “considerando as especificidades da Amazônia, o conhecimento fragmentado e insuficiente que se acumulou sobre as diversas formas de reação da natureza em relação ao represamento em suas bacias, não é recomendável a reprodução cega da receita de barragens que vem sendo colocada em prática pela Eletronorte”. Ainda,



DIVULGAÇÃO

DE ACORDO COM O MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO GUIDO MANTEGA, “A BÚSSOLA QUE ORIENTARÁ A ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2004-2007 SERÁ O PROGRAMA DE GOVERNO DO PT”.

afirma-se que “a matriz energética brasileira demanda modernização urgente, começando por assimilar conceitos de sustentabilidade e, como política pública, deve ter maior compromisso com a sociedade, condicionando a viabilidade econômica também à viabilidade socioambiental”.

Sobre o gasoduto de Urucu, o documento afirma que “a continuidade do projeto Gás de Urucu deve estar condicionada ao atendimento das medidas apontadas nas audiências públicas, à demarcação prévia das terras dos posseiros e índios e à criação de unidades de conservação ao longo da rota de transporte. A obra deve ser precedida também de projetos de produção sustentável nos municípios afetados pelo gasoduto”. Em outras palavras, não haveria qualquer condição para esta obra pelo menos no PPA 2004-2007.

Finalmente, as 18 barragens propostas na bacia dos rios Araguaia e Tocantins também são motivo de preocupação no programa de governo do então candidato do PT. No entanto, a hidrovía Araguaia-Tocantins, alvo de monumental polêmica, não é mencionada no documento.

#### AS POSIÇÕES DO NOVO GOVERNO ANTES DO PPA

O novo Presidente da Eletrobrás, Luís Pinguelli Rosa, deu a entender recentemente que Belo Monte teria o aval da administração federal, apesar das objeções do programa de governo Lula, mas que é necessário um aprofundamento do debate sobre condicionantes e medidas mitigatórias. Para viabilizar o investimento, o governo analisa agora uma alternativa (já divulgada em junho de 2002, no governo anterior) que pode encarecer a obra em cerca de US\$ 750 milhões, com redução do porte da usina em até 60% durante o período seco e a construção de uma termelétrica complementar, de 1,5 mil MW, com custo de US\$ 750 milhões, que se somaria ao do projeto, de US\$ 6,5 bilhões. A termelétrica seria construída nas proximidades de Belém, a mais de 700 km da barragem, e a fonte de sua alimentação não está definida, mas há hipóteses de que poderia ser providenciada pelo gás de Urucu, transportado por via fluvial.

Por outro lado, Pinguelli endossou de forma entusiástica, em março de 2003, o anúncio de Furnas sobre a licitação (em 2004) de duas novas enormes usinas hidrelétricas no Rio Madeira - Santo Antônio e Jirau - em Rondônia, no trecho entre Jaci-Paraná e Abunã, próximo da fronteira com a Bolívia e da atual balsa da BR-364. O investimento, calculado em 4 bilhões de dólares, deveria levar à geração de 11 mil MW, sendo portanto supostamente muito mais eficiente que Belo Monte. De acordo com o Presidente da Eletrobrás, que adiantou uma opinião mais geral sobre as estratégias de planejamento regional, “além de permitir à Bolívia acesso ao mar, o complexo do rio Madeira viabiliza o projeto agrícola de soja. Mais do que um projeto regional, esse é um projeto de integração latino-americana”. O “anúncio” da licitação por uma estatal, nesta fase, é surpreendente, pois nem sequer foram disponibilizados ao público detalhes básicos sobre os aspectos econômicos e ambientais da obra, que foram objeto de um estudo da própria Furnas em parceria com a empreiteira Odebrecht. De qualquer forma, o eventual empreendimento do Rio Madeira revolucionaria todo o planejamento energético anterior para a região amazônica, reduzindo (no mínimo) a prioridade de Belo Monte e inviabilizando definitivamente o gasoduto Urucu - Porto Velho.

Será difícil equacionar os desencontros entre as inúmeras e divergentes pressões de grupos de interesse ligados a empresas privadas e estatais sem enfrentar - do ponto de vista governamental - duas questões críticas que caracterizam o atual cenário da produção energética nacional na Amazônia. Trata-se impasses que afetam os investimentos e prioridades dos dois principais atores nesse cenário, a Petrobras e a Eletronorte.

No caso da primeira, em 2002 sua área de exploração e produção gerou lucro de R\$ 9,82 bilhões, enquanto a área de gás e energia gerou um prejuízo de R\$ 609 milhões. É consenso entre os técnicos que é improvável que a empresa consiga comercializar toda a energia que se comprometeu a contratar. O próprio presidente da Eletrobrás avaliou em março de 2003 que o atual excesso de capacidade de geração de energia elétrica supera os 10 mil MW,



OLÍVIO LAMAS

O PROGRAMA DE GOVERNO DO CANDIDATO LULA DA SILVA DEFENDE QUE “A MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA DEMANDA MODERNIZAÇÃO URGENTE, COMEÇANDO POR ASSIMILAR CONCEITOS DE SUSTENTABILIDADE E, COMO POLÍTICA PÚBLICA, DEVE TER MAIOR COMPROMISSO COM A SOCIEDADE, CONDICIONANDO A VIABILIDADE ECONÔMICA TAMBÉM À VIABILIDADE SOCIOAMBIENTAL. [...] NÃO É RECOMENDÁVEL A REPRODUÇÃO CEGA DA RECEITA DE BARRAGENS QUE VEM SENDO COLOCADA EM PRÁTICA PELA ELETRONORTE”.

com evidentes consequências em termos de retorno dos investimentos.

Já no caso da Eletronorte, seu prejuízo líquido em 2003 alcançou 1,09 bilhão de reais, equivalente a todo o lucro do resto do sistema Eletrobrás. A principal causa deste prejuízo reside no fato de que a estatal subsidia a produção de alumínio (eletrointensiva) vendendo energia por US\$ 12 por MW para a Albrás e US\$ 22 para a Alumar, enquanto o preço de mercado está em US\$ 45. É importante lembrar também que parte das barragens da bacia do Araguaia (objeto de preocupação no programa de Lula) atendem à demanda das referidas indústrias eletrointensivas.

A revisão dos investimentos da Petrobras e a renegociação do preço do MW para a indústria do alumínio a partir de 2004 constituem portanto fatores estratégicos e determinantes para a priorização de investimentos públicos na Amazônia pelo portfólio de energia do novo PPA.

Finalmente, cabe registrar que em 13 de fevereiro de 2003 o ministro dos Transportes Anderson Adauto assinou convênio com oito prefeituras da Associação dos Municípios da Transamazônica e Cuiabá-Santarém, repassando R\$ 5,8 milhões para recuperação dos pontos críticos das BRs-163 e 230. Segundo o presidente do Diretório Municipal do Partido Liberal, “o ministro [...] falou que em Tucuruí as prioridades serão a construção das eclusas e a viabilização da hidrovía do Araguaia”.

### A SITUAÇÃO ATUAL: SUBSÍDIOS TÉCNICOS E DISCUSSÃO COM A SOCIEDADE

Em agosto de 2002, com um atraso de mais de um ano em relação ao que fora anteriormente definido, foi iniciado o trabalho de uma consultoria contratada pelo Ministério do Planejamento, com recursos do BNDES, para a “Avaliação dos Impactos Ambientais e Sócio-Econômicos nos Eixos da Amazônia e Oeste”, originalmente denominado “Planejamento e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa *Avança Brasil* no Ecossistema Amazônico”. O consórcio ganhador da licitação é liderado pela empresa *Booz Allen*, a mesma que realizou o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento que embasaram

o PPA 2000-2003. O consórcio entregou em fevereiro de 2003 ao novo governo federal o terceiro produto de sua consultoria, contendo conclusões sobre os principais impactos e também uma matriz de opções estratégicas. Falta agora o governo circular e discutir esse produto – inclusive com a participação de outros ministérios interessados, tais como o do meio ambiente, e com a sociedade – para que seja realizado o quarto e final produto, isto é, a nova valoração das obras do portfólio à luz das conclusões do estudo.

Também em agosto de 2002 foi iniciado o trabalho de outra consultoria contratada por meio de uma licitação do Ministério do Planejamento e recurso do BNDES, com o objetivo de desenhar uma proposta de novo portfólio de investimentos para o PPA 2004-2007. O consórcio ganhador, formado pelas empresas *Monitor* e *Boucinbas & Campos*, encaminhou em fevereiro de 2003 a proposta do novo portfólio para o governo federal. Falta agora a circulação e discussão da proposta e, em seguida, sua validação por meio de uma Avaliação Ambiental Estratégica. Este é o último produto previsto antes de definir a priorização das obras do novo portfólio proposto.

Recentemente, o Secretário Geral da Presidência da República e o Ministro do Planejamento anunciaram que o novo governo realizará um processo participativo para a formulação do novo PPA. Não está claro ainda, porém, se e como a sociedade poderá avaliar e discutir os referidos subsídios técnicos para a priorização dos investimentos. Trata-se obviamente de uma questão que diz respeito ao País como um todo, mas que tem especial relevância para a região amazônica, pois esta foi reconhecida como especialmente vulnerável dos pontos de vista social e ambiental às obras do portfólio atualmente em vigor, sendo objeto de uma consultoria específica. Qualquer discussão sobre novos investimentos não poderá ser desvinculada das implicações da situação atual e da avaliação das obras que estão em implementação (é sempre necessário lembrar de que o *antigo* PPA continua em vigor até dezembro de 2003).



O PRESIDENTE DA ELETROBRÁS, LUIZ PINGUELLI, DECLAROU EM MARÇO DE 2003: “ALÉM DE PERMITIR À BOLÍVIA ACESSO AO MAR, O COMPLEXO (HIDRELÉTRICO) DO RIO MADEIRA VIABILIZA O PROJETO AGRÍCOLA DE SOJA. MAIS DO QUE UM PROJETO REGIONAL, ESSE É UM PROJETO DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA”.

## CRITÉRIOS E CONDICIONANTES SOCIO-AMBIENTAIS PARA O NOVO PPA NA AMAZÔNIA

Ao realizar um novo planejamento sobre a região amazônica – incluindo a inserção desta no planejamento para o País como um todo – é necessário desenhar alguns cenários sociais, econômicos e ambientais de médio prazo, isto é, para aproximadamente uma década após a realização das obras de infraestrutura incluídas no portfólio escolhido. É também necessário levar adequadamente em conta tais cenários no processo de tomada de decisão relacionado ao planejamento e oferecer tais elementos de informação para o debate público sobre o PPA, tanto na fase de discussão com a sociedade quanto, depois, no Congresso Nacional.

### UMA AMAZÔNIA VIRTUALMENTE NO ‘SEGUNDO ANDAR’

Um primeiro cenário diz respeito à dimensão espacial do desenvolvimento, e tem seu indicador principal na questão da terra. É impossível planejar obras para a região amazônica sem considerar o conflito entre destinações formais de uso da terra e a pressão gerada pelas próprias obras. Em geral, o conflito fundiário na Amazônia tem múltiplas dimensões, às vezes interligadas, e se dá entre União e estados, entre ambos e proprietários privados, entre todos os citados e colonos de reforma agrária, e por sua vez entre todos estes e populações tradicionais. Paralelamente ocorrem inúmeras tomadas de decisão por parte de poderes públicos que vão desde a criação de unidades de conservação até a abertura de estradas e que normalmente deixam de levar em consideração tais conflitos. Seria ilusório aguardar os resultados de um suposto zoneamento como solução e elemento regulador de todas estas questões. Em primeiro lugar, o zoneamento pode resultar em um importante instrumento de administração do conflito e subsídio para a tomada de decisão, mas não substitui o papel do planejamento. Em segundo, as perspectivas de sua negociação na sociedade e implementação técnico-política excedem com certeza os prazos do período previsto pela Constituição para o planejamento plurianual (quatro anos). Cabe por-

tanto lembrar da necessidade de considerar em referido cenário fundiário algumas variáveis absolutamente cruciais e negligenciadas em estudos anteriores, a saber:

- planos federais já formalizados (projeto ARPA) para criação de unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável, atingindo 180.000 km<sup>2</sup> em novas UCs até o ano de 2006. Porém, se forem consideradas as conclusões do processo de Identificação de Ações Prioritárias para a Biodiversidade na Amazônia (mais conhecido como “processo de Macapá”) realizado por diversas instituições especializadas com o patrocínio do Ministério de Meio Ambiente, as novas UCs necessárias para a proteção e o uso sustentável da biodiversidade da região alcançariam uma extensão total de 689.000 km<sup>2</sup>, adicional aos 595.000 km<sup>2</sup> já existentes nas diferentes modalidades.

- término da realização do mandato constitucional para a demarcação das terras indígenas, o que inclui ainda algumas áreas a identificar, em identificação ou com restrição de uso, perfazendo um total de aproximadamente 303.000 km<sup>2</sup>, além dos 1.052.000 km<sup>2</sup> já demarcados.

- áreas requisitadas para a exploração mineral de acordo com registros de lavra no DPNM, sobre as quais não existe um dado oficial consolidado de extensão, mas que superam de qualquer forma os 200.000 km<sup>2</sup>.

- novos planos de assentamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujos dados não estão disponíveis até o momento mas que historicamente mostram uma concentração de assentamento na Amazônia, com módulos e lotes maiores do que no resto do País e uma média recente de mais de 25.000 km<sup>2</sup> de assentamentos por ano na região; existem hoje aproximadamente 350.000 km<sup>2</sup> de assentamentos do INCRA na região amazônica, dos quais 120.000 km<sup>2</sup> foram objeto de assentamento nos anos 1995-2000.

- planos oficiais para criação de florestas nacionais (FLONAS) e estaduais de produção que, de acordo com o Programa Nacional de Florestas atualmente em vigor, atingem 500.000 km<sup>2</sup> em novas unidades a serem criadas até 2010.

- estimativas objetivas sobre proprieda-



PEDRO MARTINELLI

NO ESTUDO “IDENTIFICAÇÃO DE AÇÕES PRIORITÁRIAS PARA A BIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA”, DE 2002, O ATUAL SECRETÁRIO DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS DO MMA, JOÃO PAULO CAPOBIANCO, ESTIMA QUE AS NOVAS UCS NECESSÁRIAS PARA A PROTEÇÃO E O USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE DA REGIÃO ALCANÇARIAM UMA EXTENSÃO TOTAL DE 689.000 km<sup>2</sup>, ADICIONAL AOS 595.000 km<sup>2</sup> JÁ EXISTENTES NAS DIFERENTES MODALIDADES.

des rurais com títulos legalmente válidos e potencialmente passíveis de processos de desapropriação e/ou expostas a possível invasão em decorrência dos processos de ocupação da região; apenas nas áreas de cerrado amazônico, de acordo com a CNA, existiriam 728.000 km<sup>2</sup> de propriedades rurais regularmente tituladas.

- estimativas sobre terras griladas e capacidade instalada nas autarquias federais e estaduais existentes para reverter efetivamente a grilagem, principalmente aqueles processos de apropriação de terra em escala maior que interferem com obras infra-estruturais ao gerar ônus de desapropriação etc. De acordo com a estimativa mais recente do Ministério do Desenvolvimento Agrário, existem na Amazônia Legal 705.000 km<sup>2</sup> de terras com títulos fundiários grilados.

É muito provável que, ao superpor os referidos planos, apareça uma realidade em que há o concreto risco de *planejar em terra alheia*, isto é, de projetar eixos infra-estruturais que, com suas áreas de abrangência e impacto, implicariam desapropriações ou invasões, com custos econômicos, sociais e ambientais que podem modificar radicalmente as projeções de investimento de infra-estrutura. Em suma, o paradoxo de um “segundo andar virtual” na Amazônia obriga o planejador a lidar com uma matriz de conflitos e custos capaz de alterar tanto a justificativa para dimensão pública do investimento quanto a avaliação de viabilidade da intervenção privada complementar.

#### UMA EXPLOSAO DE DESFLORESTAMENTO?

O segundo cenário que é recomendável desenhar diz respeito ao desflorestamento, tanto tendencial quanto possivelmente induzido pelas obras de infra-estrutura do atual portfólio de investimentos. Existem diferentes modelos e metodologias para projetar o desmatamento oriundo da ocupação humana ao longo de novas estradas ou de estradas a serem pavimentadas. Também no caso de hidrelétricas é possível calcular áreas submersas e outros desmatamentos complementares na realização das obras, por exemplo em decorrência de reassentamento de populações locais. Já não existem referências claras sobre a área de abrangência da colonização no caso

de óleo-gasodutos (o caso de Porto Velho-Uruçu é especialmente grave, em função da grande pressão oriunda de Rondônia) ou sobre a indução indireta de conversão de uso do solo em função da viabilização de hidrovias.

A gravidade do fenômeno do desmatamento é reconhecida há tempos pelo governo, porém até hoje não foram elaboradas e implementadas medidas dirigidas para suas causas principais, que por sua vez coincidiram historicamente com as áreas de abrangência de obras de infra-estrutura. A natureza do portfólio existente no atual PPA faz supor que os índices de desmatamento atuais – na faixa de 18-19 mil km<sup>2</sup> por ano e considerados inaceitáveis pelo próprio governo – possam aumentar significativamente. É preciso saber prever *quanto*, mas principalmente *onde*, de maneira a se estabelecerem processos de prevenção e investimento em atividades econômicas alternativas à conversão do uso do solo nas regiões afetadas e/ou naquelas de origem dos fluxos populacionais. Trata-se de investimentos que deveriam se tornar parte integrante do próprio portfólio.

#### ESTIMAR OS BENEFÍCIOS SOCIAIS

O terceiro cenário que é necessário traçar diz respeito à quantificação e distribuição dos potenciais benefícios sociais e econômicos para a população regional, e particularmente suas parcelas mais pobres. Trata-se de projetar, por exemplo, eventuais variações em termos de renda, emprego e acesso a serviços sociais em decorrência dos investimentos planejados. Até o momento, não há qualquer dado ou estimativa sobre um aspecto de tamanha importância no âmbito de uma atividade de planejamento.

#### ESTIMAR E INCORPORAR O INVESTIMENTO SOCIAL ADICIONAL POR PARTE DO ESTADO

O quarto e fundamental cenário diz respeito às demandas induzidas que o Poder Público deverá enfrentar em decorrência das dinâmicas demográficas geradas pelas obras do portfólio. Para efeitos de planejamento, é preciso saber quantas vagas de ensino fundamental, quantos leitos de hospital, quantas delegacias de polícia, quantas comarcas de justiça, Ministério de Minas e Energia. Departa



AMIGOS DA TERRA  
EXISTEM NA AMAZÔNIA  
1.052.000 km<sup>2</sup> DE TERRAS  
INDÍGENAS JÁ DEMARCADAS  
E AINDA FALTA DEMARCAR  
303.000 km<sup>2</sup> (INSTITUTO  
SOCIOAMBIENTAL).

ça, quantos postos de saúde, quantos sistemas de eletrificação rural em áreas isoladas, quantas unidades descentralizadas da administração ambiental federal e estadual será necessário providenciar, ao longo dos próximos anos, como investimento complementar nos eixos e corredores do PPA da região amazônica. Mais uma vez, trata-se de custos que podem levar a redefinir o próprio fluxo de caixa de certas obras, ou pelo menos o componente público do investimento.

#### FATORES CONDICIONANTES E MITIGADORES

Finalmente, falta definir os condicionantes estratégicos para a realização do portfólio de obras, entre os quais cabe destacar alguns que apresentam um potencial mitigador mais significativo em relação aos processos relacionados com os cenários acima descritos:

- ♦ estabelecimento de unidades de conservação para fins produtivos (tais como florestas de produção nacionais ou estaduais e outras UCs de uso sustentável ou indireto) ao longo de rodovias e outros eixos infra-estruturais, como medida de tomar o manejo sustentável mais viável economicamente e ao mesmo tempo prevenir a grilagem e a ocupação desordenada dos entornos;

- ♦ efetivação de atividades de fomento ao desenvolvimento sustentável regional, principalmente com objetivos de geração de renda e emprego local.

- ♦ medidas de regularização fundiária das áreas críticas e passíveis de colonização indesejada.

- ♦ realização de processos de licenciamento efetivos e transparentes, respeitando a legislação de EIA-RIMA, contrariamente ao que caracterizou algumas das experiências mais recentes, com violações constantes e patentes, por parte do IBAMA, dos procedimentos de audiência pública e concessão de licença prévia.

- ♦ fortalecimento institucional de organizações da sociedade civil e de órgãos de controle estaduais, de maneira a contribuir com um acompanhamento social e institucional eficaz a implementação de projetos e obras.

#### FONTES

Bragon, Ranier e Krakovics, Fernanda. *Projetos do Avança Brasil só recebem 36,7% da verba*. Em Folha de São Paulo, 16 de setembro de 2002.

Capobianco, João Paulo (coordenador), et al.. *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*. São Paulo, 2001 Estação Liberdade, Instituto Socioambiental.

Coimbra, Leila. *Alternativa para Belo Monte pode encarecer obra em US\$ 750 milhões*, em Valor Econômico, 17 de março de 2003.

Consórcio Booz Allen – UMAH. Informações circuladas em reuniões técnicas preliminares e consultas para o estudo *Avaliação dos Potenciais Impactos Ambientais e Socioeconômicos nos Eixos da Amazônia e Oeste*. 2002-2003, s/l. [http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des\\_plan\\_gov/evolucao\\_35.pdf](http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/evolucao_35.pdf)

Consórcio Monitor / Boucinhas & Campos. Informações circuladas em reuniões técnicas e consultas para o estudo *Atualização do Portfólio de Oportunidades de Investimento*. 2002-2003, s/l. [http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des\\_plan\\_gov/evolucao\\_35.pdf](http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/evolucao_35.pdf)

Dias, Guilherme Gomes. *Saudosismo e Realidade*. Em Folha de São Paulo, 9 de setembro de 2002.

Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC). *Estudo sobre Diretrizes, Normas e Regulamentos das Políticas Agrárias que Limitam o Manejo Florestal na Amazônia*, para Ministério de Meio Ambiente. Brasília, Maio de 2002 .

Guitton, Tibério Leonardo. *Governo impõe renúncia de R\$ 19 bi nos cerrados*, em Gleba, Revista da CNA, Brasília, junho de 2001.

Instituto Socioambiental. *Povos Indígenas no Brasil*. São Paulo, s/d. <http://www.socioambiental.org/website/povind/index.html>

O Liberal. *Fiépa volta a cobrar verbas para eclusas*. Em 29 de outubro de 2002.

O Liberal. *Transamazônica e Santarém-Cuiabá recebem R\$ 5,8 mi para obras*. Em 14 de fevereiro de 2003



O PROGRAMA NACIONAL DE FLORESTAS PREVÊ A CRIAÇÃO DE 500.000 km<sup>2</sup> EM NOVAS FLORESTAS DE PRODUÇÃO ATÉ 2010.

mento Nacional da Produção Mineral (DPNM). <http://www.dnmpm.gov.br/>

Ministério do Desenvolvimento Agrário. <http://www.mda.gov.br>

Ministério do Planejamento. *Avança Brasil – Programas Estratégicos. Relatório de Situação Novembro/Dezembro 2002*. [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/programas\\_estrategicos/programas\\_estrategicos\\_2002/dezembro\\_02/situacao\\_dezembro\\_41\\_54.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/programas_estrategicos/programas_estrategicos_2002/dezembro_02/situacao_dezembro_41_54.pdf)

Ministério do Planejamento/ Ministério do Desenvolvimento/ Governo Federal. *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Situação dos Investimentos/Dez 2001*. Brasília, s/d. <http://www.eixos.gov.br>

Ministério do Planejamento – SPI. *Seminário Interno sobre Avaliação Ambiental Estratégica nos Eixos da Amazônia e Eixo Oeste*. Brasília, 16 de março de 2001. <http://www.amazonia.org.br/arquivos/40045.ppt>

Ministério dos Transportes. *Programa Corredor Oeste-Norte. Seminário Interno sobre Avaliação Ambiental Estratégica nos Eixos da Amazônia e Eixo Oeste*. Brasília, 30 de agosto de 2001. <http://www.amazonia.org.br/arquivos/1>

Ministério dos Transportes. *Ações no corredor Fronteira Norte e a variável ambiental*. Brasília, 30/8/2001. <http://www.amazonia.org.br/arquivos/40349.ppt>

Partido dos Trabalhadores. *O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil*. s/l, agosto de 2002. <http://200.155.6.3/site/assets/cadernoamazonia.pdf>

Pinto, Lúcio Flávio. *A verdade sobre Belo Monte (I e II)*, em Agência Estado, 21 e 28 de maio de 2002.

Pinto, Lúcio Flávio. *A energia da era Lula*, em Agência Estado, 21 de janeiro de 2003

Pinto, Lúcio Flávio. *A hora de mudar*, em Agência Estado, 19 de novembro de 2002

Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. *Mensagem ao Congresso Nacional 2002. Na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*. Brasília: 2002. [http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/mens2002.htm](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/mens2002.htm)

Programa Nacional de Florestas. Minis-

tério de Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília, abril de 2001.

Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Ministério de Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazônia, Brasília, maio de 2002

Santilli, Márcio. *O eterno retorno da devastação planejada*, em Agência Estado, 14 de fevereiro de 2003.

Schüeffner, Cláudia. *Belo Monte perde espaço para usina no rio Madeira*, em Valor Econômico, 18 de março de 2003.

Souza, Josias de. *Crise financeira emperra Avança Brasil*. Em Folha de São Paulo, 3 de setembro de 2002.

Upstream. The International Oil and Gas Newspaper. Vol. 8, 31 de janeiro de 2003, Londres.