

Plano
Amazônia
Sustentável

PAS

Ações Prioritárias



Plano
Amazônia
Sustentável

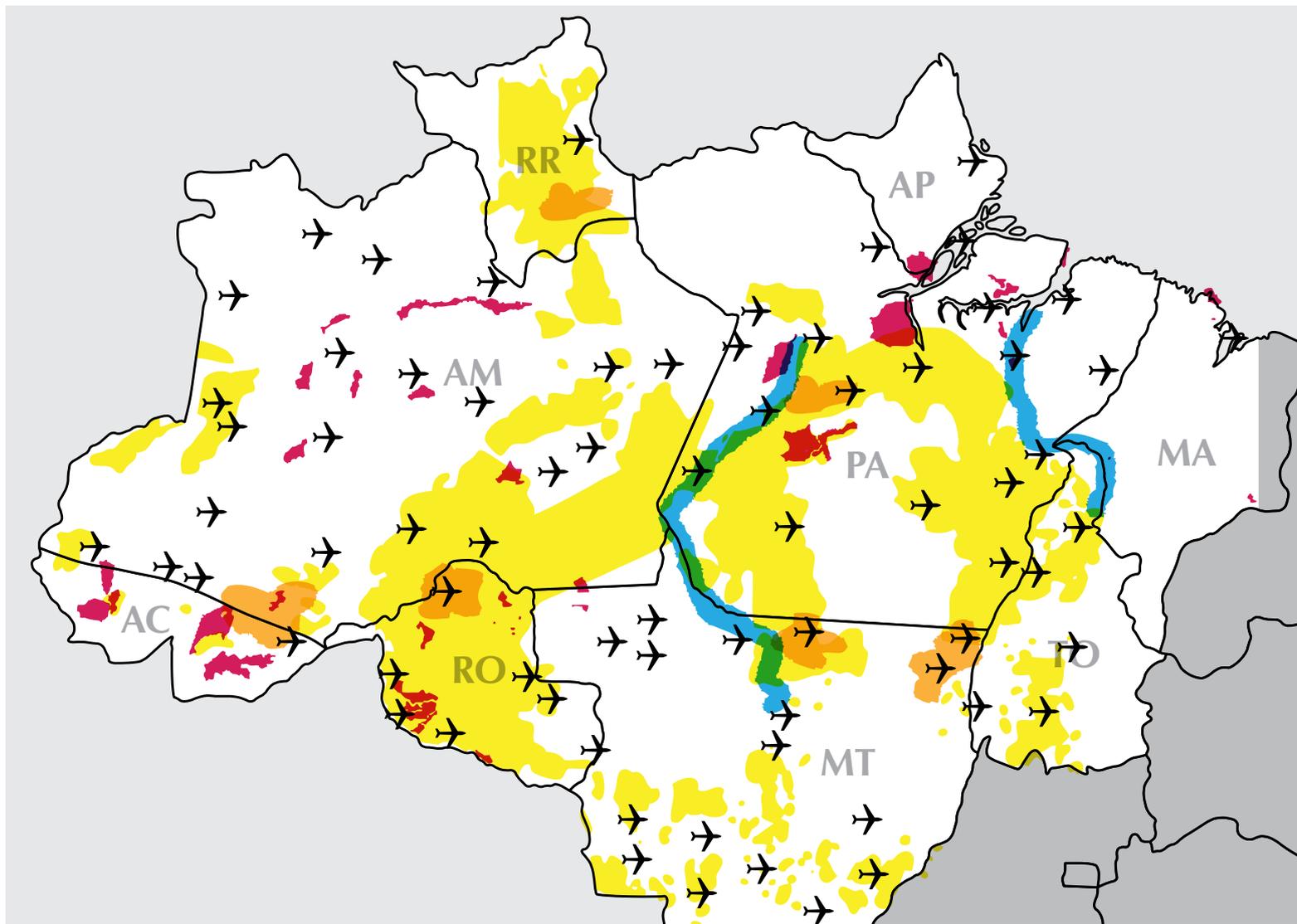
PAS

Ações Prioritárias



Secretaria de
Assuntos Estratégicos
Presidência da República

ÁREA DE INFLUÊNCIAS DOS PROJETOS:



LEGENDA

 **CERTEZAS FUNDIÁRIAS**
Regularização fundiária rural e urbana da Amazônia Legal
Fonte: Incra – Mapa de terras Amazônia

 **MALHA AÉREA REGIONAL**
Revitalização da aviação regional na Amazônia
Fonte: Incra – Mapa de terras Amazônia

 **ESTRADAS VICINAIS E RODOVIAS DO PAC**
Logística local, intensificação produtiva e integração regional da Amazônia
Fonte: SAE – Projeto sobre estradas vicinais

 **ECONOMIA SUSTENTÁVEL**
Soerguimento do extrativismo na Amazônia
Fonte: ISA – Mapa de Resex

 **LOGÍSTICA LIMPA/EFICIENTE E RACIONAL**
Regulamentação da construção de eclusas
Fonte: SAE – Projeto de construção de eclusas

OUTROS PROJETOS
Abrangem toda a extensão da Amazônia Legal

SUMÁRIO



Secretaria de
Assuntos Estratégicos
Presidência da República

APRESENTAÇÃO DO MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (INTERINO)

Amazônia no centro do debate Nacional

5

UM PROJETO PARA A AMAZÔNIA

Ações prioritárias ao desenvolvimento sustentável da Amazônia

9

EIXOS DO PAS

13

PROJETOS CONCLUÍDOS



PROJETO I

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

Solução fundamental para o desenvolvimento sustentável na região

21



PROJETO II

REVITALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO NA AMAZÔNIA

Recuperação e fortalecimento da malha aérea da região

27



PROJETO III

PREVIA: ESTRADAS VICINAIS NA AMAZÔNIA

Logística local, intensificação produtiva e integração regional

33

PROJETOS EM ELABORAÇÃO

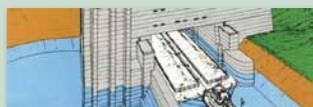


PROJETO IV

SOERGUMENTO DO EXTRATIVISMO NA AMAZÔNIA

Geração de renda com sustentabilidade

40



PROJETO V

REGULAMENTAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE ECLUSAS

Estímulo à implementação de hidrovias na Amazônia

46



PROJETO VI

ÁREAS DEGRADADAS: RECUPERADAS E PRODUTIVAS

Ampliação das áreas produtivas na Amazônia

48

PROJETOS EM DICUSSÃO



PROJETO VII

DESENVOLVIMENTO DA BIOENERGIA

O futuro da agroenergia no Brasil

52



PROJETO VIII

CRÉDITO DE CARBONO

Financiamento para a valorização da floresta em pé

54



PROJETO IX

LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTRATÉGICO

Definição de parâmetros objetivos para a avaliação

58



PROJETO X

MINERAÇÃO

Regulamentação da mineração na Amazônia

60



PROJETO XI

BIODIVERSIDADE NACIONAL

Acesso ao patrimônio genético

62





Amazônia no centro do debate nacional

Em 30 de maio de 2008, o Presidente Lula decidiu atribuir a coordenação da Comissão Gestora do Plano Amazônia Sustentável ao Ministro de Assuntos Estratégicos. Desde então, a Amazônia vem assumindo, no debate político nacional, a importância primordial que sua incomparável diversidade humana e natural impõe.

Duas importantes características distinguem o atual momento de outros episódios em que a Amazônia foi alçada a primeiro plano. A primeira é que, desta vez, a mensagem que percorre a Nação é positiva e alvissareira. A segunda é que são as vozes da própria Amazônia a trazer ao Brasil e ao mundo uma mensagem de esperança e otimismo.

Nos últimos anos, conseguimos reduzir o desflorestamento da Amazônia em cerca de 60%. Mais importante que a queda da taxa é saber que tal redução foi ancorada numa ampla coalizão entre governo federal, governos estaduais e sociedade civil, em torno de um futuro melhor para a região. É essa convergência de visões que sinaliza uma trajetória consistente rumo ao fim da destruição da floresta.

Ainda mais importante foi a decisão de se enfrentar o caos fundiário e de se promover um amplo processo de regularização fundiária. A proposta inicial da SAE foi acolhida pelo presidente da República e pelo Congresso Nacional. Dentro de alguns anos, centenas de milhares de pequenos e médios produtores se tornarão legítimos proprietários das terras que tornaram produtivas ao longo das últimas décadas. Cerca de meio milhão de famílias irão receber as escrituras dos imóveis urbanos que habitam nas cidades que surgiram ou se expandiram em terras do Incra.

A mudança de patamar no controle do desflorestamento, bem como o ordenamento fundiário, ansiado há décadas, não teriam sido possíveis sem a participação decisiva dos governadores da Amazônia. Sua união em torno de um fórum de discussão gerou propostas ousadas e inovadoras de colaboração com o Governo Federal e, mais importante, alterou a topografia política com a entrada em cena de atores regionais que enxergam o lugar e a importância da Amazônia para o Brasil e para a vida no planeta.

Esta publicação apresenta de forma sumária um balanço das propostas e ações da SAE desde a primei-

ra reunião da Comissão Gestora do PAS, realizada em setembro de 2008. Em pouco mais de um ano, concebemos e ajudamos a construir a estratégia de regularização fundiária mencionada. Além disso, apresentamos propostas e catalisamos ações de governo em outros temas de especial importância.

No que tange à logística, apresentamos sugestões de políticas em todos os níveis que compõem um sistema de transporte multimodal e integrado nas diversas escalas. Propusemos a revitalização da aviação regional, com base em uma série de alterações regulatórias. Apresentamos proposta para viabilizar a construção de hidrovias, mantendo o princípio do uso múltiplo dos recursos hídricos. Construímos também, em virtuosa parceria com a Secretaria de Política Nacional de Transportes, do Ministério dos Transportes, o Previa, um projeto de recuperação e racionalização da malha de estradas vicinais na Amazônia, que foi alçado à condição de prioridade dos governadores e do próprio Ministério do Transportes.

Para as áreas já antropizadas, que o PAS denomina de “Arco do Povoamento Adensado”, elaboramos propostas de intensificação da pecuária, tanto de forma isolada como em consórcio com a produção de florestas plantadas ou com agricultura mecanizada. Também propusemos uma política de expansão qualitativa dos horizontes da reforma agrária em projetos de assentamento periurbanos, dotados de infraestrutura completa e baseados na recuperação das áreas degradadas de melhor localização.

Partindo do princípio de que é crucial tornar as atividades sustentáveis mais rentáveis do que a destruição da floresta, propusemos o soerguimento econômico e tecnológico do extrativismo. Combinamos uma estratégia de industrialização da base de recursos naturais nas próprias regiões extrativistas, em médio prazo, com uma série de ações imediatas que removem entraves à comercialização de essências extraídas, promovem a regularização

fundiária de reservas extrativistas e propõem políticas de educação e de aprendizado tecnológico para os gestores da floresta do século XXI.

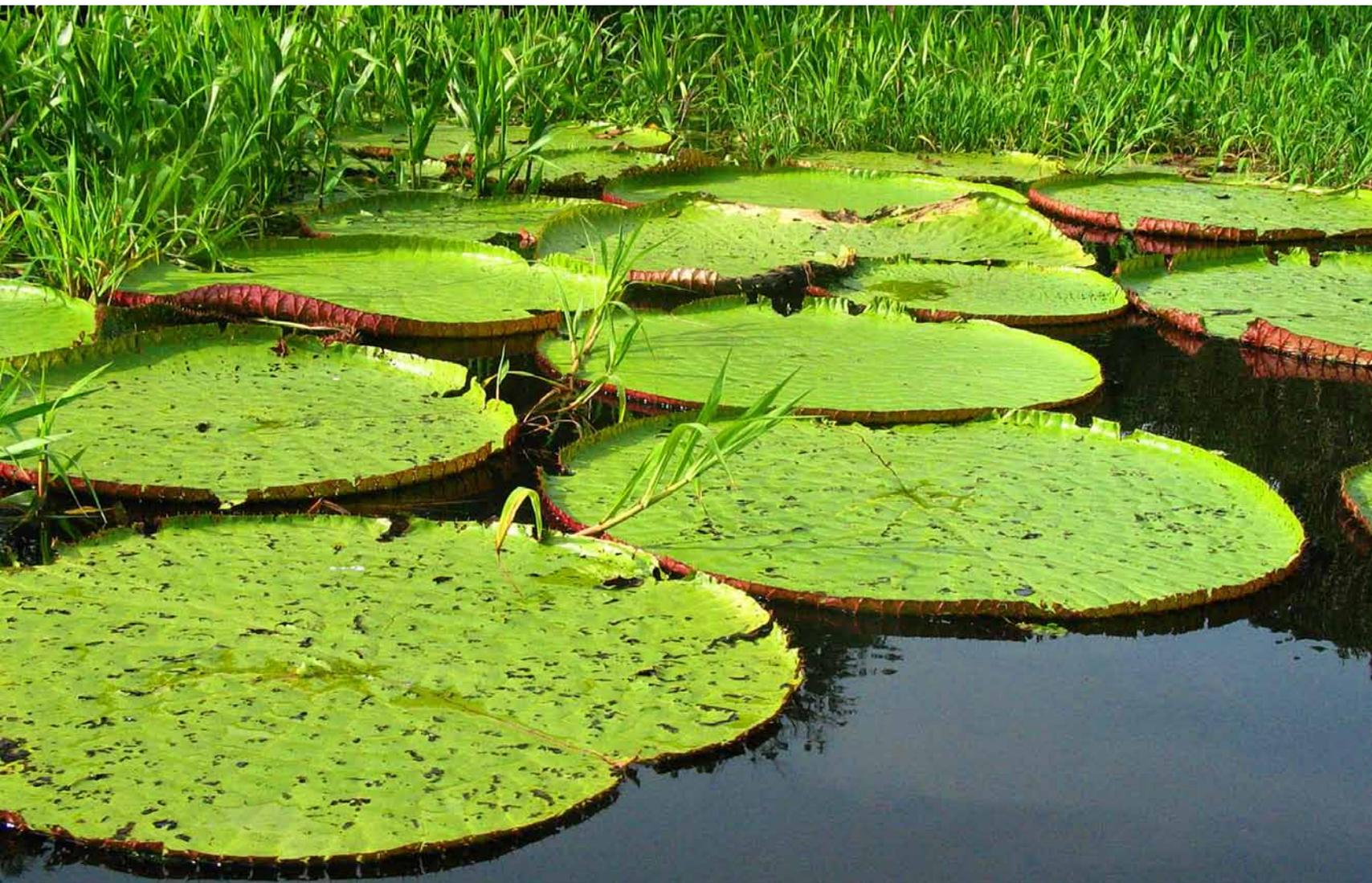
Também elaboramos minutas com mudanças na legislação ambiental que proporcionam a convergência e harmonia entre dois objetivos de governo até então vistos como incompatíveis: acelerar o licenciamento ambiental de obras e empreendimentos e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade da gestão ambiental de tais investimentos.

Nos últimos meses, participamos da coordenação da Força Tarefa dos Governadores da Amazônia, que discute a ampliação do desmatamento evitado de florestas, o REDD, no contexto da participação brasileira na Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em Copenhague. Compartilhamos a visão dos governadores da

Amazônia de que REDD será um vetor decisivo na transição do modelo econômico predatório e de baixa produtividade, para uma economia baseada na valorização da floresta, na geração de tecnologia e inovação e na crescente importância do capital humano dos amazônidas.

Este documento é, em síntese, o balanço de nosso trabalho ao longo do último ano. Muito foi feito e muito ainda resta a fazer para transformar a Amazônia em vanguarda do desenvolvimento sustentável e inclusivo nos trópicos. Temos certeza de que, ao construir essa alternativa, estaremos mudando o Brasil e sendo artífices de um mundo melhor.

MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (INTERINO)
DANIEL BARCELOS VARGAS







Um projeto para a Amazônia

AÇÕES PRIORITÁRIAS AO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DA REGIÃO

O Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado em maio de 2008, é uma iniciativa do Governo Federal em parceria com os estados da região amazônica. Propõe estratégias e linhas de ação, aliando a busca do desenvolvimento econômico e social com o respeito ao meio ambiente. O PAS é um plano estratégico e, como tal, formula diretrizes e sugere arranjos de implementação, mas não coordena diretamente a execução de políticas públicas. Assim, contém as diretrizes gerais e as recomendações para sua implementação.

O PAS tem como objetivo implementar um novo modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira, pautado na valorização de seu imenso patrimônio natural e sociocultural. Privilegia a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, em a geração de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, baseadas no uso sustentável dos recursos naturais.

A Comissão Gestora do PAS (CG/PAS), formada por 13 ministros e 9 governadores, definiu os 7 eixos estratégicos do Plano:

- regularização fundiária;
- combate ao desmatamento;
- regularização e organização da produção agroextrativista;
- reorganização e intensificação da agricultura e da pecuária;
- criação de rede de polos industriais;
- implementação de infraestrutura, especialmente logística integrada e multimodal; e
- ampliação da capacidade de geração tecnológica e novo modelo de educação e de capacitação profissional.

Os projetos elaborados a partir dos sete eixos estratégicos traduzem o Plano em ações estruturantes, os objetivos de longo prazo em iniciativas prioritárias no curto prazo.

Os eixos estratégicos do PAS foram traduzidos em 11 propostas de ações prioritárias, elaboradas pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, em parceria com ministérios e governos estaduais.

Os projetos para o desenvolvimento econômico, social e ambiental da Amazônia foram desenvolvidos de maneira participativa, a partir de amplo debate com todos os estados e a sociedade civil da Amazônia Legal. Foram realizadas discussões com ministros, prefeitos, governadores, sociedade civil

organizada e populações locais de 38 cidades e comunidades da região nesse período.

Esta publicação cumpre dois objetivos: *i*) registrar e consolidar o trabalho da SAE na coordenação do Plano Amazônia Sustentável; e *ii*) sistematizar as experiências institucionais acumuladas, a fim de contribuir para a definição de diretrizes de continuidade e para o aprofundamento das realizações alcançadas.

A SAE COMO ÓRGÃO FORMULADOR DE PROPOSTAS

A SAE não implementa políticas governamentais. Cabe à Secretaria a elaboração de estudos e propostas estratégicas de políticas públicas, em parceria com diversos setores do governo e da sociedade civil organizada. As propostas elaboradas pela SAE partem de discussões com especialistas, acadêmicos, representantes de comunidades locais e da sociedade civil organizada. São desenvolvidas em parceria com ministérios, órgãos federais e estaduais, responsáveis pelas diversas áreas temáticas. No âmbito de coordenação do PAS, a SAE não pode alocar recursos orçamentários nas ações específicas de planejamento. A atuação da SAE concentra-se em duas áreas principais:

- qualificação técnica e política de debates em torno das ações prioritárias com atores do Estado e da sociedade civil; e
- formulação de propostas e diretrizes e de políticas públicas que possibilitem avanços concretos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal.

É ainda atribuição da SAE fomentar a cooperação federativa, e sua tradução em arranjos institucionais inovadores, sustentados por ampla discussão social e política.

SOBRE A SAE

A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) é órgão da Presidência da República responsável por formulação de políticas públicas de Estado. Criada pela Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008, a atuação da Secretaria abrange o trabalho antes executado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos, que substituiu, em outubro de 2007, a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo (SPLP).

A SAE é chefiada pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Além de assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento de políticas voltadas ao desenvolvimento nacional, cabe à Secretaria também:

- debater e elaborar políticas públicas de Estado em articulação com governos e sociedade civil;
- propor ações imediatas de reforma do Estado com o fim de nortear políticas futuras;
- elaborar subsídios para a implementação de ações de governo; e
- realizar o planejamento nacional de desenvolvimento de longo prazo.

A SAE é organizada em duas Subsecretarias:

- Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável (SSDS); e
- Subsecretaria de Ações Estratégicas (SSAE).

SOBRE A SSDS

A Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável (SSDS) é órgão da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). A SSDS foi criada em julho de 2008, por meio do Decreto nº 6.517, do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. A SSDS tem como principais objetivos estimular a discussão com a sociedade brasileira sobre o desenvolvimento sustentável da Amazônia e promover políticas públicas na área.

São também finalidades da Subsecretaria:

- promover parcerias com órgãos e entidades nacionais e estrangeiras que contribuam para a elaboração de iniciativas de desenvolvimento sustentável;
- articular, com os entes federativos, políticas públicas para o desenvolvimento sustentável; e
- coordenar as ações da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) no âmbito da Comissão Gestora do Plano Amazônia Sustentável (CG/PAS).

A SSDS é voltada ao desenvolvimento sustentável não apenas da Amazônia, mas do País como um todo. Atualmente, está organizada em duas Diretorias:

- Diretoria de Amazônia; e
- Diretoria de Desenvolvimento Sustentável.



Secretaria de Assuntos Estratégicos
Presidência da República





Eixos do PAS

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA: UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL

É a primeira vez na história do Brasil que a Amazônia ocupa o centro do imaginário nacional e, nessa condição, deve espelhar o futuro de todo o País.

Pensar o desenvolvimento sustentável da Amazônia não significa apenas refletir sobre uma região específica. Trata-se aproveitar a plasticidade diversa da região para construir um novo modelo de desenvolvimento . Pensar a Amazônia é reimaginar o País como um todo.

É muito comum se falar em uma disputa entre forças ambientalistas e desenvolvimentistas pela definição do modelo de desenvolvimento ideal para a região. Essa falsa dualidade desnecessária não revela a natureza do problema. O problema essencial é que a tese do desenvolvimento sustentável – na qual convergem preservação e viabilidade econômica – continua relativamente vazia de conteúdo prático.

Ainda há aqueles que creem que a Amazônia deva ser preservada como Santuário, vazia de população. Porém, trata-se de uma região com quase 25 milhões de cidadãos que, se sem alternativas econômicas, serão impelidos a praticarem atividades degradadoras. Portanto, é necessário fazer a floresta valer mais em pé do que derrubada. A solução para a preservação da Amazônia só se dará por meio de criação de oportunidades sociais, educativas, econômicas e ambientais para toda a população da região.

O sucesso da preservação só acontecerá por meio do desenvolvimento e vice-versa. Ainda que persistam conflitos pontuais, poucos defendem que a Amazônia deva ser relegada a um modelo de crescimento econômico predatório. Na sociedade civil e nos diferentes níveis da Federação, prevalece o compromisso com um modelo de desenvolvimento sustentável e economicamente incluyente. Nosso maior desafio é traduzir essa ideia geral em tarefas práticas organizadas em torno dos sete eixos de atuação mencionados e detalhados a seguir.

1) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E URBANA

A MP (Medida Provisória) 458/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.952/2009, permite a regularização simplificada das ocupações incidentes sobre terras públicas federais não afetadas. Essa inovação legislativa tem sido um dos principais focos da imprensa e da sociedade brasileira

desde outubro de 2008. O tema ganhou destaque nacional como resultado de uma ampla mobilização social, política e midiática, desencadeada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, sob a coordenação da Casa Civil, envolvendo ainda o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra) e os nove governos estaduais da Amazônia Legal. Essa medida legislativa, de iniciativa da Presidência da República, simplificou normas de regularização das posses urbanas e rurais na Amazônia Legal. A legislação também estimula a parceria entre os governos estaduais e federal para a regularização de pequenas e médias propriedades na região. Hoje, menos de 5% das terras ocupadas por particulares estão regularizadas. Esse novo marco legislativo destina-se a atacar o caos fundiário na região e, desse modo, viabilizar a integração de políticas públicas ambientais, sociais e econômicas. No início das discussões sobre a definição da posição a ser assumida pelo Governo Federal para a edição da MP, a SAE elaborou proposta que assumiu por pressuposto três objetivos básicos para o equacionamento da questão:

Simplificação das leis e procedimentos aplicáveis

- Organizar rápida e aceleradamente as posses inseguras para a propriedade plena nos meios rural e urbano.
- Implementar o sistema de varredura, por meio de georreferenciamento das posses e propriedades, na resolução de conflitos fundiários.
- Elaborar Medida Provisória com novas regras para resolver a questão fundiária de fato, prevendo retomada de terras da União e doação para pequenos proprietários.

Criação de uma instância externa de supervisão

- Criação de uma agência executiva “leve” e “ágil”. A leveza seria representada por uma estrutura institucional e de recursos humanos que fosse

enxuta o suficiente para dar agilidade e proporcionar a descentralização supervisionada das ações de campo.

- Implementar o sistema de varredura, por meio de georreferenciamento, das posses e propriedades para aliar avanços tecnológicos e governança fundiária.

Implementação da Regularização fundiária urbana e rural em sistema de cooperação federativa com estados e municípios

- Os Institutos de Terra estaduais, em convênio com a União, podem ser os agentes prioritários da regularização fundiária rural. As prefeituras municipais assumirão a tarefa de regularizar as posses urbanas incidentes sobre terra pública federal que perdeu sua vocação agrícola. Assim, além de tornar possíveis ações de campo rápidas e eficientes, o modelo de implementação descentralizado forma, no âmbito dos governos estaduais, capacidade de gestão sobre o patrimônio fundiário público remanescente, tornando possível a gradativa devolução aos estados das terras que lhes foram tomadas pelo Decreto-Lei 1.164, de 1971.

Esses objetivos foram discutidos no âmbito do Governo Federal. Após exame pelo Congresso Nacional e sanção presidencial da lei de conversão da Medida Provisória, é possível afirmar que o objetivo de simplificação das leis e procedimentos aplicáveis foi atingido e que a regularização fundiária urbana e rural em sistema de cooperação federativa com estados e municípios avança rapidamente.

2) POLÍTICAS DE COMBATE AO DESMATAMENTO

Com relação ao desmatamento, são quatro as diretrizes centrais:

- apoiar decididamente o quadro de estímulos econômicos e de desenvolvimento tecnológico para as atividades que valorizam a floresta em pé;

- implementar de forma rápida e consistente as Unidades de Conservação já criadas, atribuindo prioridade à regularização fundiária das Resex e RDS, e às unidades de proteção integral mais ameaçadas pelas frentes de desmatamento e de grilagem;
- aprimorar os sistemas de fiscalização ambiental e fundiária, priorizando a cooperação com os governos estaduais no esforço de repressão ao desmatamento ilegal e de combate à grilagem de terras públicas, assim como à abertura de estradas endógenas; e
- construir um quadro de estímulos ao aumento da governança ambiental ao longo das cadeias produtivas.

3) SOERGUIMENTO TECNOLÓGICO E ECONÔMICO DO EXTRATIVISMO NÃO-MADEIREIRO

O extrativismo não-madeireiro é a atividade econômica mais tradicional da Amazônia. Do período conhecido como “Ciclo das Drogas do Sertão” até hoje, grande parte da população rural da Amazônia sobrevive integral ou parcialmente da extração de óleos, essências, sementes, frutas e outros produtos da floresta. Parte dessa população se espalha pelas 87 Reservas Extrativistas ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais e estaduais criadas desde o fim da década de 1980. Embora as condições de vida dos extrativistas tenham melhorado significativamente nos últimos anos, em decorrência das políticas sociais de cunho universal, a economia do extrativismo ainda padece de sérios problemas tecnológicos, de comercialização e restrições à oferta de infraestrutura, entre outros. As diretrizes propostas para o soerguimento do extrativismo não-madeireiro na Amazônia abarcam tanto ações imediatas quanto estratégias de transformação e realocação de base industrial. As principais diretrizes são:

- promover, de forma rápida e simplificada, a regularização fundiária das Resex e RDS federais,

- além de estimular a regularização das Reservas estaduais, concedendo rapidamente Concessões Reais de Direito de Uso (CRDU) às famílias;
- remover entraves regulatórios institucionais à economia extrativista e ao pleno reconhecimento das condições específicas de cidadania dos extrativistas;
- promover ações de educação e capacitação produtiva das populações extrativistas; e
- promover a formação de polos de beneficiamento industrial da base de produtos extrativistas nas próprias regiões, por meio de incentivos fiscais, creditícios e de oferta de capital de risco, a fim de compensar as desvantagens locacionais hoje existentes.

4) REORGANIZAÇÃO DA AGRICULTURA E INTENSIFICAÇÃO DA PECUÁRIA NAS ÁREAS ALTERADAS

A mudança de modelo econômico nas áreas rurais da Amazônia depende de uma estratégia consistente de intensificação da produção nas áreas já abertas, para que o dinamismo da economia, até então dependente da contínua expansão centrífuga da fronteira de recursos, dê lugar ao dinamismo propiciado por substanciais ganhos de produtividade. Na agricultura, trata-se de remover entraves físicos e institucionais ao bem-sucedido modelo de agronegócio, cujo exemplo mais característico é o Mato Grosso. Na pecuária, a prioridade é a recuperação de pastagens degradadas e o rápido aumento de densidade de bovinos por hectare, concomitante à redução do ciclo de vida até o abate. As principais diretrizes para a reorganização da agricultura e para a intensificação da pecuária extensiva são:

- promover investimentos na estrutura logística, privilegiando a integração de modais, com o objetivo de promover drástica redução no custo de escoamento da produção agrícola;

- promover regularização fundiária e ambiental das propriedades, com o objetivo de remover entraves ao crédito e à comercialização da produção;
- estimular a recuperação de pastagens degradadas, até por meio de consórcios com a produção de lavouras de ciclo curto e com florestas plantadas; e
- estimular o adensamento e diversificação do complexo agroindustrial na Amazônia.

5) REDE DE POLOS INDUSTRIAIS

A mudança de modelo produtivo na Amazônia depende da integração virtuosa entre a produção agropecuária e extrativista intensificada e uma base de transformação industrial distribuída pela rede de cidades da região. Cerca de 2/3 da população que reside fora das capitais dos estados habita uma rede de cidades ainda frágil economicamente e pouco integradas, resultado de uma economia com forte especialização em matérias-primas.

A estratégia preconizada é o fortalecimento da base produtiva de tais cidades, pela atração de empresas que beneficiem parcela crescente da produção agrícola e extrativa na própria região, acelerando e equilibrando um processo que já ocorre em diversas áreas, especialmente no Mato Grosso e em Rondônia. Para tanto, as principais diretrizes são:

- alterar a estrutura de incentivos fiscais e de crédito existente, induzindo a oferta de recursos para “venture capital” voltado à geração de inovações e novos produtos baseados em recursos da floresta;
- investir em infraestrutura urbana, logística, energética e de telecomunicações, para reduzir as desvantagens locacionais de investimentos produtivos na rede de cidades amazônica; e
- aumentar a oferta de pesquisa e desenvolvimento tecnológico necessários à elevação do padrão de eficiências das indústrias existentes e futuras.

6) INFRAESTRUTURA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL: TRANSPORTE MULTIMODAL

O principal objetivo deste eixo é superar o isolamento da Amazônia por meio da integração multiescalar de diversos modais de transportes, atendendo às necessidades diferenciadas de cada região. A integração multiescalar, ou seja, de vias estratégicas até estradas vicinais, é importante para evitar a fragmentação do território, caracterizada pela formação de enclaves e pela baixa interação econômica intra-regional. A integração de modais, especialmente pelo crescimento da participação relativa de ferrovias e hidrovias, permite aumento de escala e redução de custos de transporte. As prioridades do PAS, organizadas por modais, são:

Modal Aéreo

Revitalizar a malha de aviação regional da Amazônia.

Modal Hidroviário

Estimular a construção de eclusas quando do barramento de rios para geração de eletricidade e implementar a hidrovia Teles Pires–Tapajós.

Modal Viário

Recuperar e racionalizar a rede de estradas vicinais, a partir dos eixos de transporte incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para a região Norte.

Tornar a região de influência da BR-163 experimento em grande escala, superando a dimensão estreita de mera obra física.

Modal ferroviário

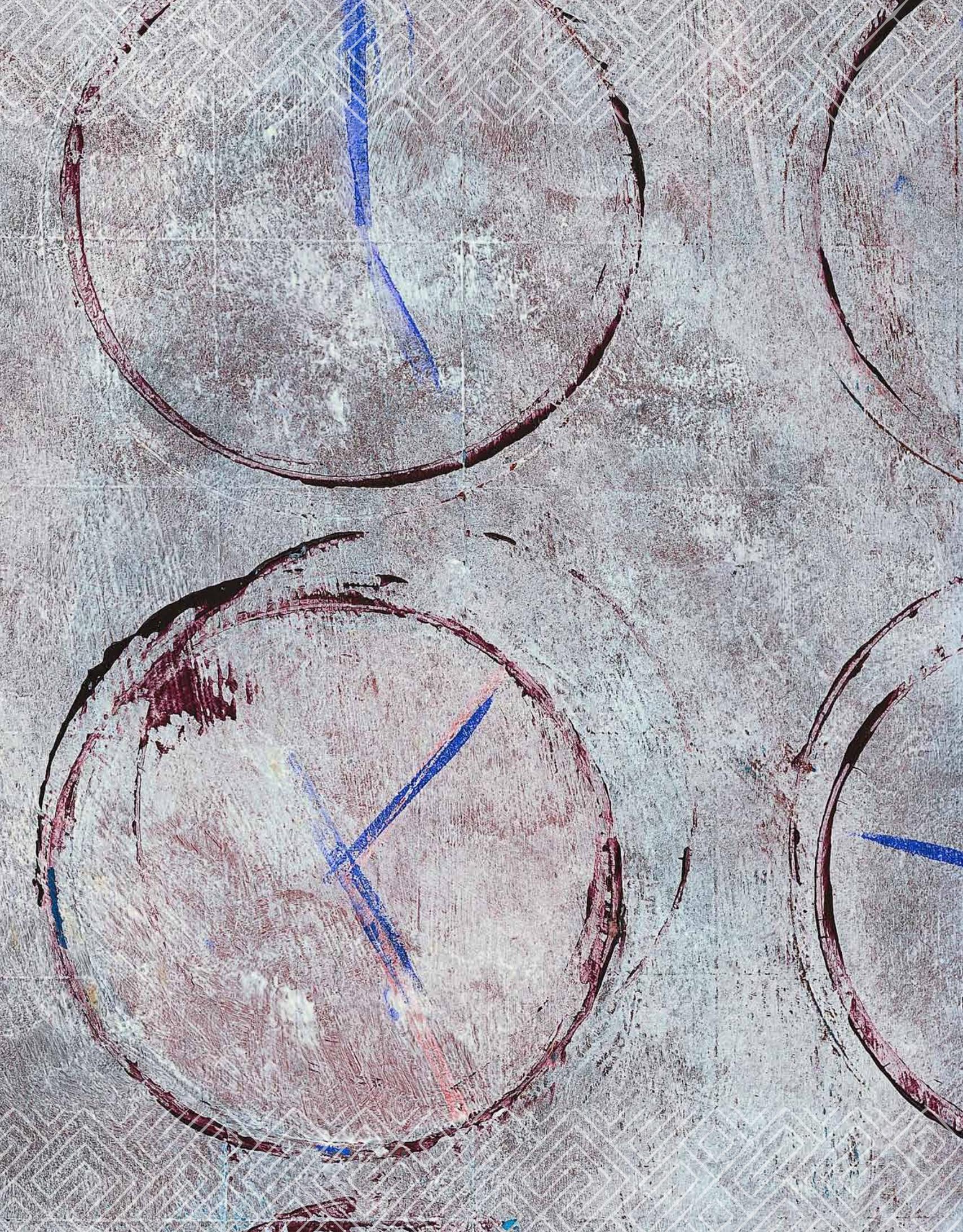
Tratar a Ferrovia Norte–Sul como obra de integração nacional, que sustente um sistema de interligação dos demais modais de transporte e de interconexão dos setores de comunicações e de energia elétrica.

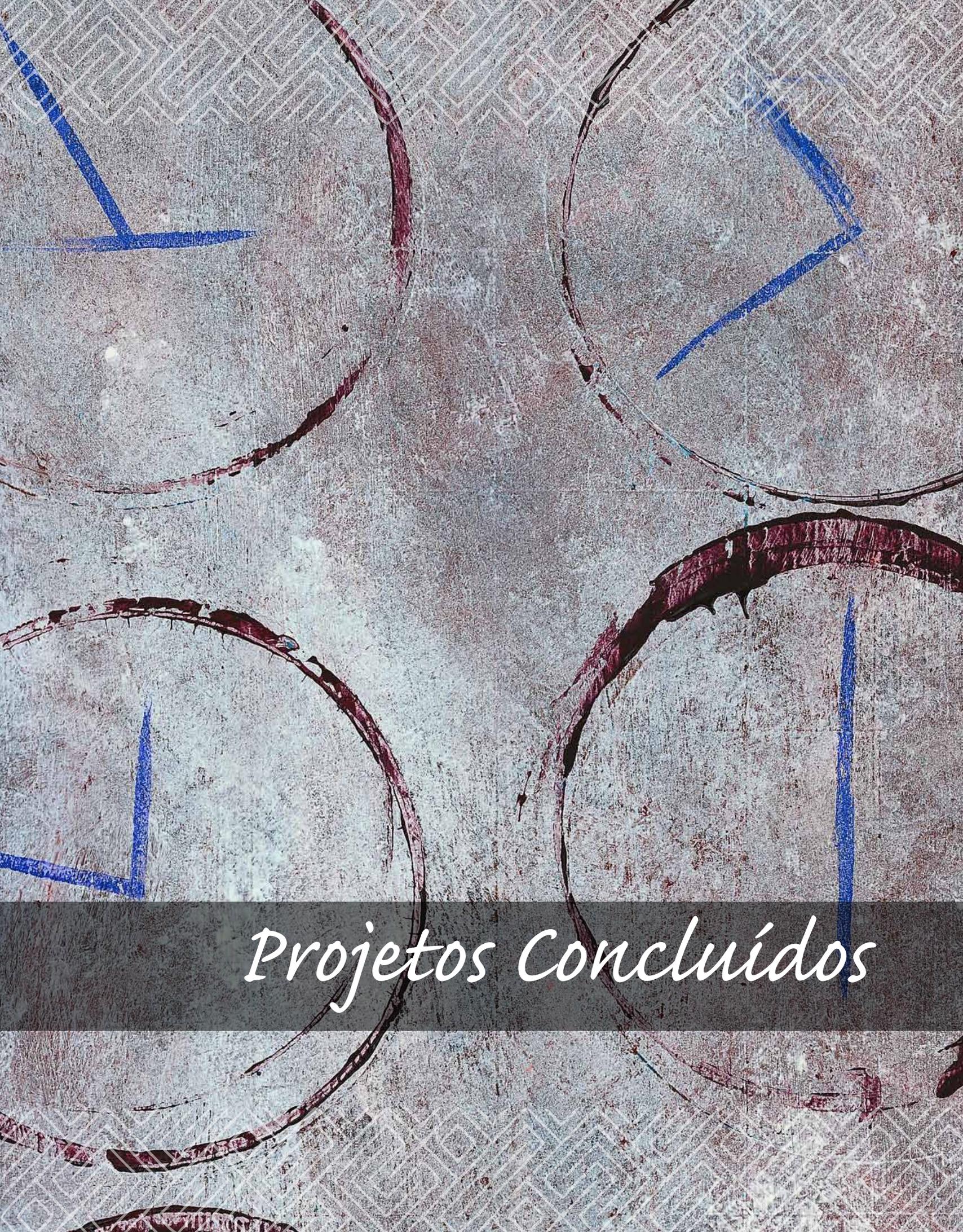
7) CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

A debilidade relativa da estrutura de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico da Amazônia persiste, a despeito dos notáveis avanços promovidos nos últimos anos. A proporção de recursos destinados à pesquisa, assim como a proporção de doutores e mesmo a densidade da rede de instituições, não é compatível com o peso relativo do PIB amazônico e, muito menos, de sua população.

O principal obstáculo à geração, em curto prazo, de uma estrutura de C&T compatível com as necessidades de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, é menos a escassez de recursos do que as restrições locacionais da Amazônia. Sua superação não é compatível com abordagens incrementais – aumento gradativo de recursos, por exemplo, mas demanda choques positivos, que revertam as desvantagens locacionais. O principal ativo da Amazônia para o desenvolvimento científico e tecnológico é o imenso patrimônio genético nas florestas, no solo e nos rios. A estratégia para o desenvolvimento científico e tecnológico seria baseada no interesse que tal patrimônio desperta em instituições de pesquisa de todo o mundo. O Brasil investiria em estruturas de controle e de aprendizado e induziria a colaboração de equipes brasileiras com a vanguarda de instituições estrangeiras.

Outra dimensão importante é o desenvolvimento de tecnologias de média complexidade, mais adequadas à base produtiva hoje existente na região. Nesse nível, a demanda é mais por adaptação de matrizes tecnológicas já existentes, e os principais agentes são as empresas e os centros de pesquisa tecnológica aplicada. Trata-se de uma lacuna na estrutura de C&T existente e que merece planejamento específico.



The background is a complex abstract composition. It features a repeating geometric pattern of interlocking squares and diamonds in a light, textured grey. Overlaid on this are several large, dark red, organic, curved shapes that resemble veins or biological structures. Additionally, there are several blue, angular, geometric shapes scattered across the composition, some appearing as sharp points or partial lines. The overall texture is grainy and layered, suggesting a multi-step artistic process.

Projetos Concluídos



PROJETO I

Regularização fundiária na Amazônia

SOLUÇÃO FUNDAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL NA REGIÃO

O PROBLEMA

A Amazônia Legal corresponde a cerca de 59% do território brasileiro segundo dados do IBGE. Estima-se que somente 4% dos estabelecimentos rurais na região estejam plenamente regularizados. A ilegalidade também se estende ao meio urbano. Centenas de municípios estão situados parcial ou integralmente em terras da União originariamente destinadas à colonização e, destes, 136 ocupam integralmente terras do Incra.

A atual desordem fundiária é um obstáculo ao desenvolvimento sustentável na Amazônia porque gera insegurança jurídica e dificulta a implementação de políticas públicas na região. Além disso, o caos fundiário afasta os agentes mais avessos ao risco e favorece os violentos e oportunistas. Sem regularização fundiária, a oferta de crédito se reduz drasticamente e, com isso, os investimentos em produção. A demanda por regularização fundiária, simplificada e rápida, era a principal demanda da Amazônia e a condição principal para a transição ordenada rumo ao desenvolvimento sustentável.

A PROPOSTA

Em novembro de 2008,¹ a SAE apresentou uma proposta para enfrentar o problema da regularização fundiária rural e urbana na Amazônia. A iniciativa era composta por três frentes de atuação. A primeira consistia em simplificar as regras e procedimentos que condicionam o processo de regularização. A segunda, à organização de uma colaboração federativa entre a União e os estados da Amazônia Legal nesse processo. A terceira previa a criação de uma instituição que assegurasse a representação do Governo Federal nesse trabalho.

Simplificação das regras – As iniciativas se concentravam em modificações na Lei 8.666/1993, sobre licitações e contratos da administração pública, e na Lei 6.383/1976, que trata do processo discriminatório de terras devolutas da União e do procedimento jurídico de legitimação de posse.

1 Realização do Seminário Internacional o Desafio da Regularização Fundiária na Amazônia, nos dias 24 e 25/11/2008, organizado pelo Governo Federal, Ipea e Banco Mundial (Bird).

O primeiro conceito a balizar a estratégia de regularização fundiária em terras federais foi o reconhecimento das pequenas e médias ocupações.

A proposta sugeriu mudança do limite da legitimação de posse de áreas de 100 hectares para 4 módulos fiscais (unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município), a fim de legalizar um maior número de terras de agricultores familiares. E, com o objetivo de incentivar a regularização de pequenas propriedades, seria facultada à União a doação do título de propriedade da terra para os legítimos ocupantes em áreas de até 100 hectares. Também as ocupações médias, definidas pela Lei 8.629 de 1993 como de extensão compreendida entre 4 e 15 módulos fiscais, seriam reconhecidas e poderiam ser regularizadas pela venda direta ao ocupante.

Outra dimensão importante da proposta da SAE foi o reconhecimento e regularização das ocupações em terras públicas da União que, perdendo sua vocação rural, se transformaram em áreas urbanas. As ocupações urbanas, um total cerca de



500 mil imóveis, seriam passíveis de regularização por meio da doação ou concessão de direito real de uso das terras federais aos municípios interessados, condicionadas à existência de regras mínimas de ordenamento territorial.

Cooperação federativa – Foram sugeridos instrumentos de cooperação, (como consórcios, convênios e acordos de cooperação técnica) que permitiriam a União, estados e municípios estabelecerem parcerias para a regularização fundiária. Além disso, sugeriu-se também a transferências aos Institutos de Terra dos estados da responsabilidade pelas ações de regularização. Para tanto, esses institutos deveriam ser fortalecidos em sua autonomia e capacidade operacional.

Agência Executiva de Regularização Fundiária da Amazônia (Aerfa) – A proposta tinha como objetivo criar uma autarquia desenhada para facilitar a colaboração federativa no trabalho de regularização fundiária. A Aerfa seria uma agência executiva,

inspirada pelo exemplo promissor do Inmetro, com existência limitada à duração da tarefa de regularização fundiária. Ficaria encarregada de traçar diretrizes para a regularização, apoiar, monitorar e controlar todo o processo, legando aos institutos estaduais de terra a execução das ações de campo e permitindo que o Incra se dedicasse integralmente à reforma agrária.

RESULTADOS ESPERADOS

A adoção dessas medidas resultaria em significativa redução da taxa de desmatamento, tanto em razão do combate à grilagem quanto pelas possibilidades de responsabilização ambiental dos proprietários decorrente da regularização dessas terras. Haveria também aumento no valor das propriedades e, consequentemente, a intensificação de investimentos produtivos, a redução da concentração fundiária, a geração de excedentes de terras e o ganho fiscal para a União.





DESDOBRAMENTOS DA PROPOSTA

A importância da regularização fundiária foi destacada no Plano Amazônia Sustentável (PAS) como seu eixo prioritário. Desde o lançamento do PAS em 2008, a SAE trabalhou para dar destaque ao tema na agenda política nacional por meio de amplo debate com especialistas, imprensa, sociedade civil organizada, governadores dos estados da Amazônia Legal e outros órgãos do Governo Federal. Toda essa mobilização contribuiu para a edição da Medida Provisória (MP) 458/2009, posteriormente convertida na Lei 11.9523/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.²

2 Entre as iniciativas que ofereceram subsídios técnicos para a elaboração da MP 458/2009 destacam-se a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), as discussões no âmbito do Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, instituído em 08/05/2008, e a realização do seminário interna-

A legislação contempla duas das três propostas da SAE. As duas primeiras frentes de atuação – simplificação das normas de regularização e cooperação federativa – foram incorporadas à nova lei. A competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal foram delegadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e resultaram no Programa Terra Legal, hoje em curso nos nove estados da região.

cional “O Desafio da Regularização Fundiária na Amazônia”, nos dias 24 e 25/11/2008, organizado pelo Governo Federal, Ipea e Banco Mundial (Bird), com a participação do presidente do STF, representantes do Congresso Nacional, ainda, e especialistas internacionais.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

O PROBLEMA

- Irregularidade fundiária generalizada na Amazônia Legal. No âmbito rural, ausência de controle social e ambiental de terras públicas e privadas. No urbano, áreas de mais de 400 municípios em estado de ilegalidade.

A PROPOSTA

- Simplificação de regras e procedimentos de regularização:
 - racionalizar procedimento de legitimação de posse de terras públicas rurais e facilitar a aquisição (regularização) das terras pelos posseiros para áreas de até quatro módulos fiscais;
 - dispensar licitação para a regularização de terras públicas rurais já legitimamente ocupadas com área entre 4 e 15 módulos fiscais;
 - permitir a regularização de posseiros com títulos de propriedade de terras rurais passíveis de questionamento judicial com área de até 15 módulos fiscais; e
 - transferir aos municípios para regularização as áreas em que se constituíram posses urbanas em terras do Incra.
- Organização de uma cooperação federativa, compartilhando com os institutos de terras estaduais a responsabilidade pela execução da regularização.

RESULTADOS ESPERADOS

- Redução do desmatamento;
- intensificação dos investimentos produtivos;
- redução da concentração fundiária;
- geração de excedentes de terras; e
- ganho fiscal para a União.

DESDOBRAMENTOS PRÁTICOS

- Edição da Medida Provisória 458/2009, posteriormente convertida na Lei 11.952/2009, que incorporou duas das três propostas iniciais da SAE; e
- formação de Grupo de Trabalho interministerial para discutir a regulamentação da MP e, posteriormente, da Lei 11.952/2009, tanto no âmbito da regularização rural como na urbana.



Revitalização da Aviação na Amazônia

RECUPERAÇÃO E FORTALECIMENTO DA MALHA AÉREA NA REGIÃO

O PROBLEMA

O cenário atual da aviação regional na Amazônia Legal é de crise, resultado do fechamento de 13 aeroportos da região Norte¹ e da significativa redução no número de voos regionais na última década. Desde o fim da década 1990, mais de uma centena de linhas aéreas deixaram de operar em todo o País.

A SAE identifica duas razões para esse problema. A primeira é de ordem econômica. As grandes distâncias, aliadas ao elevado custo dos combustíveis e ao baixo poder aquisitivo da demanda potencial na região amazônica, tornam inviável uma oferta de serviço que seja ao mesmo tempo rentável para as empresas aéreas e com boa relação custo-benefício para os usuários.

¹ Tarauacá (AC), Urucará (AM) e Baião (PA) são exemplos citados em OLIVEIRA, Alessandro V. M. e SILVA, Lucia H. S. *Constituição do marco regulatório para o mercado brasileiro de aviação regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008, p. 8.

A questão econômica foi agravada desde o fim da década de 1990, quando decisões judiciais liminares suspenderam a cobrança de um adicional tarifário, de até 3%, no valor das tarifas das passagens aéreas que era recolhido ao Fundo Aeroviário – responsável pela suplementação das linhas aéreas regionais. As liminares continuam em vigor e ainda não houve análise de mérito nos processos.

O segundo problema é de ordem regulatória. A Lei nº 11.182/2008 instituiu o princípio da livre mobilidade, permitindo que empresas concessionárias do serviço de aviação operassem em todo o Brasil. Apesar dos inegáveis avanços que trouxe ao País, principalmente no que se refere à redução das tarifas aéreas, essa liberdade contribuiu para a extinção de voos entre localidades amazônicas. A lei expôs as pequenas companhias de aviação regional às práticas de competição predatória: as grandes companhias passaram a oferecer, temporariamente, tarifas com preços menores, inviabilizando a operação das regionais. Depois, abandonavam as linhas em razão da baixa rentabilidade e reorganizavam os voos oferecidos, causando grande prejuízo às empresas menores.

Além disso, o regime regulatório também estabelece uma série de exigências técnico-normativas a todos os aeródromos públicos, de maneira generalista, sem levar em conta os diferentes portes e fluxo de cargas e passageiros. Em várias cidades do

interior da Amazônia, existem aeroportos interditados por não preencherem todas as exigências.

Dispor de uma infraestrutura adequada de transporte aéreo é essencial ao desenvolvimento econômico e social de qualquer região. Sua importância é ainda maior no caso da Amazônia em razão do seu histórico de isolamento dentro do País, da inviabilidade do modal rodoviário como única alternativa de transporte na maior parte de sua vasta extensão e das limitações do transporte hidroviário. Assim, a SAE propõe um conjunto de medidas para combater essa crise e restabelecer a malha da aviação regional na Amazônia Legal.

A PROPOSTA

Para resolver o problema econômico, a SAE propõe a criação, por lei, do adicional tarifário anteriormente cobrado, possibilitando que o Fundo Aeroviário volte a ser o mediador das suplementações de linhas aéreas.

Tendo em vista que o combustível representa cerca de 40% do custo operacional das companhias aéreas, também seria importante a redução das alíquotas do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) e da Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) sobre o querosene de aviação utilizado em voos entre cidades





e capitais amazônicas. Há também o objetivo de oferecer redução de alíquotas ainda maiores para biocombustíveis – ou para outras fontes de energias ainda mais limpas – voltados à aviação de pequeno, médio e grande porte na região. A porcentagem de dedução seria definida conforme o avanço tecnológico e a disponibilidade desses combustíveis na ocasião da negociação dos incentivos.

Também sugere-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986) seja alterado para permitir maior participação de capital estrangeiro em empresas concessionárias de serviços públicos aéreos. Isso aumentaria o potencial de capitalização das empresas aéreas e, conseqüentemente, o acesso a financiamentos para iniciar ou expandir operações.

Para resolver a questão regulatória, a SAE sugere adaptar o regime vigente, a partir da formulação de um plano geral de outorgas de linhas aéreas, para dar tratamento diferenciado às localidades com baixa e média densidade de tráfego. Isso significaria autorizar, se necessário, companhias aéreas qualificadas a operar linhas regionais em regime de exclusividade.

Esse plano de outorga também pode ser utilizado para classificar sistematicamente os aeroportos da Amazônia em dois grupos. De um lado, os aeroportos ou linhas submetidas ao regime ordinário, que não estariam sujeitas ao adicional tarifário; de outro, os aeroportos ou linhas que, em razão da inviabilidade técnica ou econômica de operação, pela baixa ou média densidade de tráfego, fariam jus ao adicional tarifário.

Também importante seria adequar as exigências técnicas para a operação de aeródromos à realidade das cidades do interior dos estados da Amazônia.

Uma medida adicional seria a promoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em que a União pagaria contraprestação pecuniária à companhia aérea que obtivesse a concessão da linha regional considerada estratégica.

Finalmente, nos casos críticos sem solução no curto prazo, sugere-se uma atuação emergencial ou transitória do Correio Aéreo Nacional (CAN) para cobrir as microrregiões consideradas importantes.



RESULTADOS ESPERADOS

Os estímulos econômicos e as mudanças do regime regulatório viabilizariam a operação regular de voos regionais e estimulariam investimentos na infraestrutura aeroportuária, ampliando a malha logística (voos e aeroportos) de transporte aéreo na região Amazônica.

DESDOBRAMENTOS

A proposta foi primeiramente apresentada ao Governo Federal, a coordenadores de bancadas dos estados da Amazônia Legal no Congresso Nacional e a representantes de entidades da sociedade civil no encontro preparatório para o V Fórum dos Governadores da Amazônia. O apoio do Fórum à proposta foi formalizado, inicialmente em Boa Vista (RR), pela assinatura da Carta de Roraima.

No dia 18/03/2009, o então ministro-chefe da SAE, Roberto Mangabeira Unger, apresentou a proposta de revitalização da aviação regional da Amazônia ao presidente Luis Inácio Lula da Silva e à ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. Na mesma ocasião, também foram discutidas questões relacionadas à aviação regional no Brasil, suscitados pelo ministro da Defesa, Nelson Jobim. Como resultado, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pela Casa Civil, com o objetivo de elaborar um plano de incentivo à aviação regional no Brasil, com prioridade para a Amazônia Legal.

Por ocasião do VI Fórum dos Governadores da Amazônia, realizado em Palmas (TO), no dia 26/06/2009, o pedido de reestruturação econômica e regulatória foi reforçado pelos governadores também na Carta de Palmas. Atualmente, os aspectos finais de ajuste institucional do setor estão sendo desenvolvidos pelo Ministério da Defesa em parceria com a SAE.

REVITALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO NA AMAZÔNIA

O PROBLEMA

- Elevado custo dos combustíveis (que representam cerca de 40% do custo operacional das companhias aéreas), baixo poder aquisitivo da demanda potencial na região amazônica e suspensão da suplementação tarifária das linhas aéreas regionais.
- Ambiente regulatório desfavorável aos voos e aeroportos regionais.

A PROPOSTA

Questão econômica

- Reinstauração da cobrança de adicional tarifário para complementar as linhas aéreas regionais;
- redução das alíquotas do ICMS e da Cide sobre o querosene de aviação; e
- permissão para maior participação de capital estrangeiro em empresas concessionárias de serviços públicos aéreos.

Questão regulatória

- Permitir tratamento diferenciado de localidades com baixa e média densidade de tráfego;
- classificar os aeroportos ou linhas que se beneficiariam do adicional tarifário;
- adequar as exigências técnico-normativas à realidade dos pequenos aeroportos do interior dos estados da Amazônia;
- promover Parcerias Público-Privadas com a União em linhas regionais consideradas estratégicas; e
- atuar emergencial ou transitória do Correio Aéreo Nacional.

Questão ambiental

- Criar incentivos fiscais para que as aeronaves utilizem combustíveis com menores níveis de emissões de gases de efeito estufa.

RESULTADOS ESPERADOS

- Viabilização da operação regular de voos regionais;
- aumento dos investimentos em infraestrutura aeroportuária; e
- ampliação da malha logística (voos e aeroportos) de transporte aéreo.

DESDOBRAMENTOS PRÁTICOS

- Apoio dos governadores da Amazônia Legal à proposta de reestruturação da aviação regional na Amazônia (Cartas de Roraima e de Palmas); e
- criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pela Casa Civil, com participação da SAE, do Ministério da Defesa e da Anac, com o objetivo de elaborar um plano de incentivo à aviação regional no Brasil, com prioridade para a Amazônia Legal



Previa - Estradas vicinais na Amazônia

LOGÍSTICA LOCAL, INTENSIFICAÇÃO PRODUTIVA
E INTEGRAÇÃO REGIONAL

O PROBLEMA

A malha de estradas vicinais da Amazônia (vias não pavimentadas que interligam zonas rurais e urbanas) é irracional, do ponto de vista logístico, e insustentável, do ponto de vista ambiental. Muitas vias não estão articuladas aos eixos estratégicos de transporte da região e não são orientadas à minimização de percursos. A maior parte da malha de vicinais da Amazônia é formada por estradas endógenas, informais, não planejadas e destituídas de licenciamento ambiental. Seu traçado obedece à lógica da exploração madeireira e garimpeira e não a diretrizes de maximização de benefício e minimização de custo. As vicinais são também vetores logísticos da grilagem de terras públicas, do saque à madeira em florestas públicas e do desmatamento ilegal.

Trata-se de uma malha inviável em termos econômicos. Seu custo de manutenção é alto e, em geral, o valor da produção nela transportada é baixo. Estados e municípios não dispõem de recursos orçamentários para investir na racionalização e recuperação das vicinais. As consequências são especialmente perversas para os produtores familiares e assentados da reforma agrária, que perdem safras e sofrem com o alto custo de deslocamento. A precariedade dessas vias é uma das principais razões do êxodo de assentados para áreas urbanas e, por conseguinte, da concentração fundiária e da expansão da pecuária extensiva – de baixa produtividade e alto impacto ambiental.

Outro fator de precariedade das estradas vicinais é que parte significativa delas está localizada em Projetos de Assentamento (PA) do Incra ou liga estes às cidades. São dezenas de milhares de quilômetros em mais de 2.300 PAs distribuídos nos estados da Amazônia Legal. São estradas construídas sem planejamento logístico. Além da crônica insuficiência de recursos orçamentários do Incra, salta aos olhos a incongruência de conservar a manutenção de rede tão vasta e de tanta capilaridade sob responsabilidade centralizada.

Além disso, os grandes investimentos em transporte previstos no PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), embora cruciais para o desenvolvimento regional, precisam ser acompanhados por investimentos complementares em logística local – como a racionalização e a recuperação das estradas vicinais que apresentem vocação ou relevância regional. Caso contrário, tendem a acentuar a forte tendência à fragmentação do espaço produtivo e a reforçar a lógica de enclaves exportadores com baixa repercussão econômica regional.

A PROPOSTA

A proposta se estrutura em torno de três iniciativas a serem executadas simultaneamente.

Racionalizar a malha de estradas vicinais de vocação ou relevância regional

A partir dos eixos viários estruturantes definidos pelo PAC para a região Norte, os investimentos em recuperação e melhorias seriam concentrados nas áreas mais densamente ocupadas ou de potencial crescimento populacional (áreas de vocação ou relevância regional), tornando-se vetor de um movimento estratégico de concentração espacial da produção em raio mais próximo aos centros urbanos.

Articular essa malha de estradas vicinais

Tal articulação ocorreria por meio de estradas regionais em um sistema interligado de sedes municipais, por sua vez conectadas com os eixos estratégicos de transporte.

Promover a transferência da responsabilidade pelas vicinais dos Projetos de Assentamento (PA) do Incra para estados e municípios da Amazônia

Trata-se de uma antiga e recorrente demanda de prefeitos, governadores e assentados, que criticam as ineficiências decorrentes da manutenção centralizada de uma rede muito vasta e dispersa. A transferência de responsabilidades seria acompanhada do repasse de recursos.

Um aspecto relevante é a convergência dessa proposta com as de regularização fundiária e de instituição de um novo modelo de reforma agrária na Amazônia. No processo de regularização fundiária, as áreas arrecadadas pela União – mais próximas



a cidades – teriam prioridade no investimento na recuperação das estradas vicinais. As terras retomadas poderiam ser utilizadas para realocar os assentados originários de áreas distantes e pouco viáveis economicamente.

A proposta depende de arranjo institucional baseado na cooperação federativa. Sugere-se que sua implementação combine três instrumentos: a celebração de convênios entre a União e cada um dos estados amazônicos, no qual estariam definidas as referências principais para a implantação do programa de obras; a constituição de consórcios municipais para gestão e manutenção das estradas vicinais; e a celebração de convênios entre estes e os governos estaduais para a execução das obras.

Do ponto de vista financeiro, a proposta sugere como fontes de financiamento o orçamento geral da União, garantindo as verbas pela inclusão das obras no PAC, recursos da Cide e operações de cré-

dito com organismos multilaterais (BID, Bird etc.) e/ou entidades nacionais (como o BNDES).

RESULTADOS ESPERADOS

Nossa proposta resultaria em uma malha de estradas vicinais de vocação ou relevância regional em melhores condições, menos extensa e mais econômica que articularia internamente o território e este ao exterior. O diferencial de custo logístico, acentuando as vantagens locais do entorno das cidades, funcionaria, então, como um vetor de concentração demográfica e intensificação produtiva.

A proposta também seria de grande importância para a redução do desmatamento, uma vez que a racionalização da malha de vicinais significaria o fim da expansão desordenada de estradas endógenas, que representam o vetor logístico do desmatamento ilegal.

Finalmente, espera-se atenuar os efeitos de fragmentação territorial e de deslocamento social causados pelos grandes investimentos estratégicos em transporte previstos no PAC.

DESDOBRAMENTOS

A SAE desenvolveu a proposta em parceria com a Secretaria de Política Nacional de Transporte do Ministério dos Transportes no fim de 2008.

A partir de tal proposta, formulou-se o Programa de Estradas Vicinais para a Amazônia (Previa), um projeto piloto de racionalização e recuperação da malha de estradas vicinais nas áreas de influência das rodovias federais do PAC.

A proposta foi apresentada em Reunião de Trabalho com cerca de 50 prefeitos e representantes de municípios localizados nas áreas de influência da BR-163, em Sinop, no dia 10/02/2009. O evento contou com a participação de autoridades públicas do Governo Federal, parlamentares e secretários de transporte e infraestrutura dos Estados do Pará e do Mato Grosso e, ainda, representantes de entidades da sociedade civil. Reunião semelhante e com a

mesma representatividade foi realizada em Itaituba, no fim de fevereiro, com a presença de todos os prefeitos do Oeste do Pará. Em todas as oportunidades, o Previa foi tratado como prioridade para o desenvolvimento regional.

O apoio político se consolidou no IV Fórum de Governadores da Amazônia Legal, realizado em Boa Vista (RR), em 13/02/2009. Na ocasião, os governadores assinaram a Carta de Roraima que, entre outras iniciativas, destacava a importância de se “implantar, considerando a possibilidade de inclusão no âmbito do PAC, um amplo programa de construção, recuperação e conservação de estradas vicinais com a participação das três esferas do governo”.

Por fim, durante o VI Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, realizado em Palmas (TO), no dia 26/06/2009, o pleito pela implementação do Previa foi reiterado como primeiro ponto da Carta de Palmas pelos governadores da Amazônia. Por ter sido concluído após a conclusão da proposta orçamentária pelo Executivo, o Previa não pode constar do Orçamento Geral da União para 2010. No entanto, governadores e ministros sugeriram a ampliação da proposta inicial e sua apresentação.



PREVIA - ESTRADAS VICINAIS NA AMAZÔNIA

O PROBLEMA

- Malha de estradas vicinais irracional e desarticulada dos eixos estratégicos de transporte;
- o custo de manutenção das estradas vicinais é elevado e baixa capacidade fiscal para investimentos municipais e estaduais;
- recursos insuficientes e gestão centralizada do Inbra também contribuem para precariedade das vicinais localizadas em assentamentos; e
- a fragilidade da malha de vicinais potencializa os efeitos de fragmentação territorial e de deslocamento social dos grandes investimentos estratégicos em transporte previstos no PAC.

A PROPOSTA

- Racionalizar a malha de estradas vicinais de vocação ou relevância regional, reduzindo custos de transportes para intensificação da produção;
- interligar essa malha aos eixos estratégicos de transporte, aos eixos rodoviários estruturantes do PAC da região Norte;
- promover a transferência da responsabilidade pelas vicinais dos Projetos de Assentamento (PA) do Inbra para estados e municípios da Amazônia; e
- promover execução descentralizada e cooperativa das obras de recuperação e racionalização da malha de vicinais.

RESULTADOS ESPERADOS

- Fomento a uma malha de estradas vicinais de vocação ou relevância regional em melhores condições, menos extensa, mais econômica e articulada aos grandes eixos de transporte;
- maior concentração demográfica e intensificação produtiva no entorno das cidades;
- redução do desmatamento; e
- menor fragmentação territorial e deslocamento social decorrentes dos investimentos em transporte do PAC.

DESDOBRAMENTOS PRÁTICOS

- Elaboração, em parceria com a Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, do Programa de Estradas Vicinais para a Amazônia (Previas), um projeto piloto de racionalização e recuperação da malha de estradas vicinais nas áreas de influência das rodovias federais do PAC;
- atribuição do grau de prioridade máxima pelos governadores da Amazônia Legal (Cartas de Roraima e de Palmas); e
- ampliação da proposta em conjunto com a SPNT do MT e apresentação no ciclo orçamentário de 2010.



The background features a dark blue, textured shape that resembles a stylized letter 'A' or a similar geometric form. This shape is set against a light grey background with a repeating geometric pattern of interlocking squares and lines. The overall aesthetic is modern and architectural.

Projetos em Elaboração



PROJETO IV

Soerguimento do extrativismo na Amazônia

GERAÇÃO DE RENDA COM SUSTENTABILIDADE

O extrativismo florestal é fundamental para o desenvolvimento sustentável da Amazônia por se tratar de uma atividade econômica de grande importância social e fundamental para a valorização da floresta preservada. No entanto, a economia das regiões extrativistas padece de limites ao crescimento sustentado da renda e do emprego, o que acarreta um fosso crescente entre a rentabilidade dessa atividade em relação às atividades de alto impacto ambiental.

De um lado, o volume extraído não pode ser elevado para que não se comprometa sua sustentabilidade. Por outro, o aumento da renda por elevação de preços é limitado pela elasticidade-preço da demanda, pela ameaça de substituição por sintéticos ou por produção organizada (domesticada). Além disso, a produtividade do trabalho no extrativismo é constrangida pelas características da base de recursos naturais, em especial, sua dispersão geográfica.¹ Assim, sem ganhos de produtividade significativos e tendo os preços limitados, a ausência de políticas públicas específicas para esse setor

¹ Por exemplo, a densidade média é de três seringueiras ou castanheiras por hectare, segundo dados do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).

contribui para que a renda do extrativista tenda à estagnação em patamares baixos.

A criação de Reservas Extrativistas (Resex) ou de Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) não mitiga os efeitos provocados pelo declínio dos preços dos produtos (babaçu, borracha, castanha, cupuaçu, entre outros) e pelas limitações do método produtivo. A fim de melhorar as condições de vida dessas populações e criar novas possibilidades econômicas para as futuras gerações de gestores da floresta, a SAE propõe um conjunto de medidas para agregar tecnologia e valorizar a produção extrativista. Para tanto, a estratégia é estimular o desenvolvimento das fases mais elevadas do processo de beneficiamento das matérias-primas nas regiões extrativistas.





Regularização fundiária de Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável (Resex e RDS)

A regularização fundiária das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável é a principal reivindicação das populações tradicionais residentes nessas unidades. Atualmente, existem na região amazônica 88 Resex e RDS, federais e estaduais, ocupando área de mais de 24 milhões de hectares, o que representa 4,6% de toda a área da Amazônia Legal. Dessas, apenas duas estão regularizadas com a correspondente Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Essa indefinição jurídica impede investimentos públicos e privados nessas Unidades de Conservação e restringe o pleno acesso tanto ao crédito, quanto aos recursos naturais, comprometendo o soerguimento tecnológico e econômico da atividade extrativista.

Zonas de Desenvolvimento Extrativista Sustentável (ZDES)

Outro elemento estruturador da proposta é a instituição de áreas territoriais definidas como Zonas de Desenvolvimento Extrativista Sustentável (ZDES), que se desdobraria em quatro estratégias: *i*) arranjo institucional, *ii*) incentivos fiscais e financeiros, *iii*) educação, capacitação, ciência e tecnologia e *iv*) infraestrutura.

Na estratégia institucional, propõe-se que as ZDES sejam reguladas por regime jurídico análogo ao das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), definido pela Lei nº 11.508/2007 e alterado pela Lei nº 11.732/2008. A ideia é estimular em torno das iniciativas existentes de fomento ao extrativismo, construindo uma rede de pequenos polos industriais de beneficiamento baseados no extrativismo sustentável na Amazônia Legal.

Com relação a uma política estratégica de incentivos fiscais e financeiros, o objetivo é gerar um ambiente atrativo economicamente para o estabelecimento de etapas do processo de beneficiamento nas próprias regiões extrativistas.

Sugere-se que os empreendimentos instalados nas ZDES se beneficiem de alíquotas tributárias reduzidas e de uma política de financiamento que priorize projetos de beneficiamento de matéria-prima extrativista a partir dos fundos existentes, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Além disso, a SAE apoia a aprovação do Projeto de Lei 351/2002, que cria uma reserva de 2% dos recursos totais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) para distribuição àqueles estados que abrigam áreas protegidas, conhecido como FPE Verde.

Educação e Qualificação das Comunidades Extrativistas

Na estratégia educação e qualificação das comunidades extrativistas, há três iniciativas prioritárias. A primeira é **criar Escolas Técnicas da Floresta**, instituições federais de ensino técnico capacitador e de pesquisa aplicada de tecnologias intermediárias, com o objetivo de qualificar mão-de-obra e

intensificar o apoio técnico a formas de produção agroextrativistas.

A segunda é **fortalecer e replicar a experiência de Ilha de Alta Produtividade (IAP)**, que se baseia no aumento da densidade de espécies vegetais em uma dada área com o objetivo de aumentar a produtividade da reserva extrativista. A terceira é **criar uma base institucional de atração de instituições de pesquisa e empresas internacionais** para formação de parcerias e cooperações, em especial com a participação dos demais países amazônicos. Um exemplo é o Acordo de Cooperação Brasil-França, com foco no Amapá e na Guiana Francesa.

Infraestrutura Ambientalmente Sustentável

O quarto eixo de ação tem como objetivo focalizar investimentos em infraestrutura ambientalmente sustentável, com ênfase na logística de transporte e de informação, para reduzir as restrições que impedem as plantas industriais de se estabelecerem nas regiões extrativistas.





SOERGUIMENTO DO EXTRATIVISMO NA AMAZÔNIA

O PROBLEMA

- As regiões extrativistas padecem de limites ao crescimento sustentado da renda e do emprego, e suas populações acabam por abandonar as atividades ou recorrer à agropecuária predatória como fonte alternativa de sustento.

A PROPOSTA

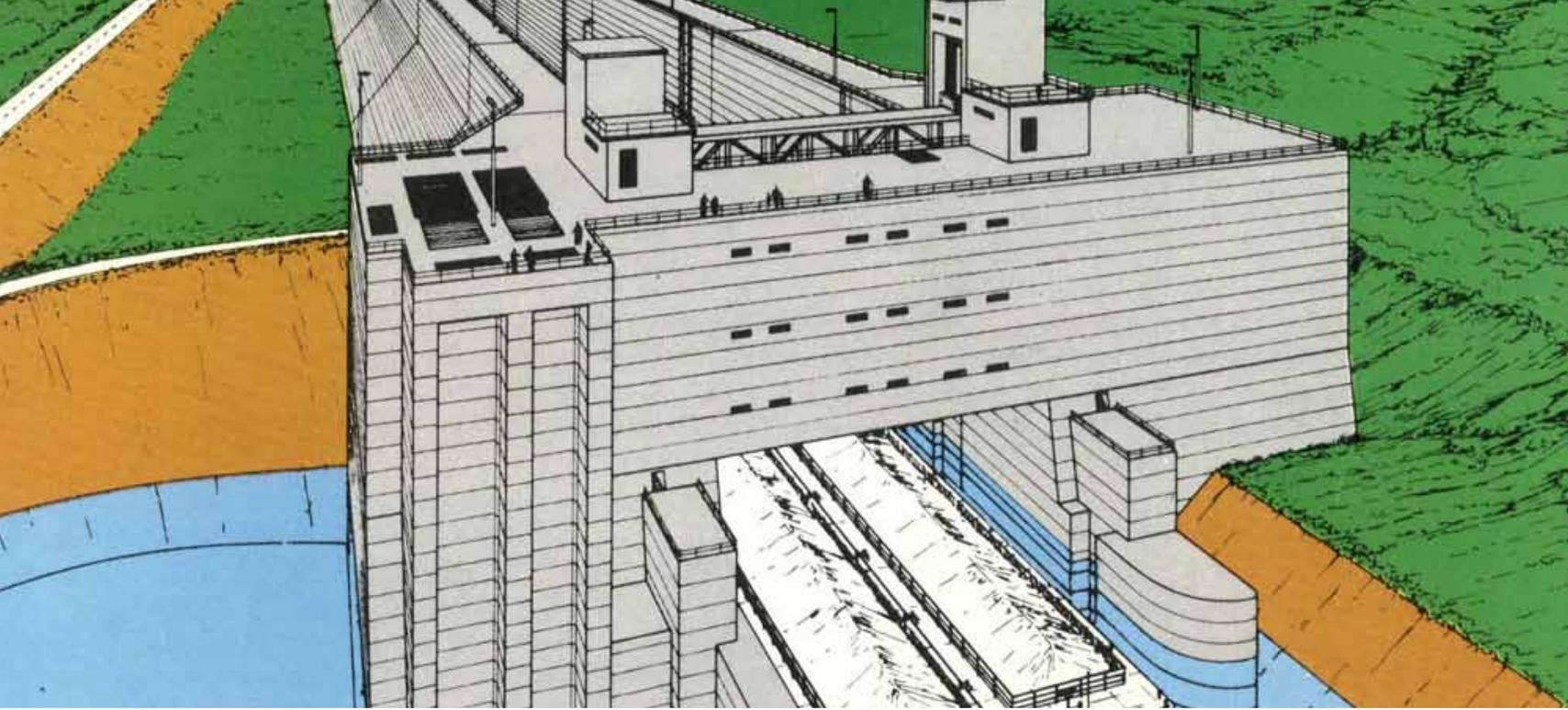
- Regularização fundiária de Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável (Resexs e RDSs);
- criação de Zonas de Desenvolvimento Extrativista Sustentável (ZDES);
- instituição de um conjunto de incentivos fiscais e financeiros para as indústrias que se instalem nas regiões extrativistas;
- iniciativas de educação e qualificação das Comunidades Extrativistas;
- regulamentação do acesso à biodiversidade da Amazônia;
- implementação de Escolas Técnicas da Floresta: instituições federais de ensino técnico capacitador e de pesquisa aplicada de tecnologias intermediárias, com o objetivo de qualificar mão-de-obra e intensificar o apoio técnico a formas de produção agroextrativistas;
- fortalecimento e replicação da experiência de Ilha de Alta Produtividade (IAP);
- fomento a uma base institucional para estimular o estabelecimento de cooperações internacionais; e
- investimentos em infraestrutura ambientalmente sustentável (logística e informação).

RESULTADOS ESPERADOS

- Aumento da renda e do emprego nas regiões extrativistas;
- redução das atividades agropecuárias e desmatamento nas Resex e RDS;
- formação de rede de polos industriais de beneficiamento baseados no extrativismo sustentável, com o objetivo de ampliar a cadeia de agregação de valor às essências extraídas.

DESDOBRAMENTOS PRÁTICOS

- Realização do Seminário “O Futuro do Extrativismo”, em Belém, no dia 17/10/2008 com especialistas e autoridades locais.
- Promoção do Seminário “O PAS – Programa Amazônia Sustentável e o Futuro do Extrativismo”, em Brasília, nos dias 06 e 07/05/2009, em parceria com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), com cerca de 50 lideranças extrativistas e autoridades federais e estaduais.
- Organização de Reunião Técnica com especialistas, em Brasília, no dia 10/09/2009, em parceria com o CGEE.



PROJETO V

Regulamentação da construção de eclusas

ESTÍMULO À IMPLEMENTAÇÃO DE HIDROVIAS NA AMAZÔNIA

A construção de uma rede hidroviária é fundamental para o desenvolvimento econômico e sustentável do País, em razão das reduções de custo de transporte que proporciona. Essa importância é reconhecida tanto pelo Plano Nacional de Logística e Transportes quanto pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS). Entretanto, hoje, segundo o Dnit (2007), o modal fluvial representa apenas 13% da matriz de transportes do Brasil.

De acordo com o Dnit, parte significativa dos custos do setor produtivo no Brasil está relacionada ao transporte: em média, 31,8% da matriz de custos logísticos totais. É particularmente afetada a produção de *commodities*, que não conta com corredores eficientes de escoamento.

O estabelecimento de uma infraestrutura hidroviária teria impacto direto nos encargos de transporte de cargas, reduzindo preços finais e aumentando a competitividade das exportações brasileiras. Além disso, o modal hidroviário teria importante efeito de reduzir a emissão de dióxido de carbono na atmosfera.

Contudo, a viabilização do transporte hidroviário no País é potencialmente conflitante com os interesses do setor elétrico. Por um lado, a construção de barramentos para a geração de energia hidrelétrica impede, com frequência, a navegação. Por outro, a construção de eclusas, ou de outros dispositivos de transposição de níveis que restauram a navegabilidade dos rios, pode ter impacto severo e indesejável sobre os preços do mercado de energia elétrica.

A proposta da SAE, concretizada em uma minuta de Projeto Lei (PL), tem o objetivo de garantir soluções mais adequadas tecnicamente para a implementação de hidrovias na região e, ao mesmo tempo, preservar a integridade do planejamento

do setor elétrico – economizando volumes de investimentos do governo em ambas as áreas.

Propõe-se incluir no plano de construção das futuras hidrelétricas, quando pertinente, a previsão de construção de eclusas, sem que isso atrase o calendário de obras ou gere aumento dos custos de investimento para o setor. Além disso, sugere-se que a construção de eclusas seja concomitante à construção do barramento, reduzindo em aproximadamente 25% o custo da obra. O PL também determina a realização de estudo de viabilidade integrado, considerando a construção simultânea das obras de barragem e da eclusa, visando à elaboração de um projeto de engenharia tecnicamente mais adequado.

É importante destacar que, para garantir a execução simultânea das obras, o PL estabelece que o vencedor da licitação para a construção do barramento seja também o responsável pela construção da eclusa. E, para evitar distorções no mercado de energia elétrica no País, estabelece que os custos de construção da eclusa são de responsabilidade do Ministério dos Transportes.





PROJETO VI

Áreas degradadas: recuperadas e produtivas

AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS PRODUTIVAS NA AMAZÔNIA

A SAE propõe transformar três dos maiores problemas da Amazônia em uma solução inovadora que amplie os horizontes da reforma agrária e reduza o avanço da fronteira agrícola sobre a floresta com custo orçamentário mínimo e baixa interferência do Estado.

O primeiro problema é o vasto estoque de áreas degradadas e o alto custo para torná-las produtivas novamente. O valor da terra é muito baixo na Amazônia, o que induz seu uso predatório e, pelos elevados custos da recuperação das áreas degradadas ocupadas, estimula a expansão da fronteira de exploração.

O segundo é a relativa inadequação do atual modelo de reforma agrária praticado na região amazônica. Os lotes são extensos e se localizam em áreas isoladas e destituídas de infraestrutura, o que reduz a capacidade de assentamento e favorece tão somente as iniciativas de agricultura familiar extensiva. Parte da população que demanda acesso à terra depende também da proximidade aos centros urbanos.

E o terceiro problema consiste na situação de ilegalidade administrativa e penal na qual se encontram praticamente todas as posses e propriedades rurais, considerando-se as disposições mais específicas do código florestal para a Amazônia.

A proposta é recuperar as áreas degradadas na Amazônia e utilizá-las para a experimentação de um modelo alternativo de reforma agrária. Esse novo modelo seria caracterizado pela pequena dimensão dos lotes, com acesso a energia, transporte, água encanada, serviços urbanos e voltados aos trabalhadores sem-terra com duplo interesse (que querem estar nas áreas rurais, mas também dependem da proximidade das cidades). Essa proposta em nada afetaria os horizontes de assentamento da reforma agrária tradicional.

Uma vantagem da utilização de áreas degradadas é que a grande maioria está localizada à margem das rodovias e próximas a cidades que, no geral, já dispõem de infraestrutura básica. Assim, o custo de oferta de tais vantagens aos assentados seria baixo e

possibilitaria o desenvolvimento de formas intensivas de produção, adequadas a pequenos lotes, aumentando o número de sem-terra beneficiados e favorecendo a viabilidade econômica de suas atividades.

Outra vantagem é que, via de regra, as áreas degradadas se enquadram em duas categorias: ou são terras públicas que foram ocupadas e depois abandonadas, e, por isso, não são suscetíveis de regularização; ou são privadas, não geram retorno econômico e provavelmente não pagam impostos, sendo passíveis de desapropriação. Portanto, seria relativamente fácil e barato direcionar essas terras à reforma agrária. Principalmente, pelas vantagens de localização e acesso à infraestrutura que essas áreas apresentam.

Como os custos de recuperação de áreas degradadas são elevados e existe pouca disponibilidade para subsídios, propõe-se utilizar a demanda por alternativas de compensação ambiental do agronegócio como fonte de financiamento. A ideia é que produtores rurais das áreas mais ricas e dinâmicas, que normalmente possuem necessidades urgentes de regularização ambiental em suas terras, pudessem pagar pela recuperação das áreas degradadas destinadas à reforma agrária como forma de compensar seus passivos ambientais.

Essa proposta demandaria a alteração do Código Florestal no sentido de permitir a forma de compensação sugerida. Também seria necessária uma modificação na política de reforma agrária com o intuito de acolher a nova modalidade de assentamento como complementação ao modelo clássico hoje adotado. E, embora esteja calcada no exame de condições específicas da Amazônia, a proposta da SAE pode ser adaptada e implementada em todo o País.



The background features a complex texture. At the top and bottom, there are decorative borders with a repeating geometric pattern of interlocking squares and lines. The central area is dominated by large, expressive brushstrokes in shades of yellow and brown, creating a sense of movement and depth. The text is centered in a white, elegant script font.

Projetos em Discussão



PROJETO VII

Desenvolvimento da bioenergia

O FUTURO DA AGROENERGIA NO BRASIL

Desenvolvimento sustentável com utilização de energia limpa: mais do que responsabilidade e compromisso com o meio ambiente, o novo paradigma traz uma oportunidade sem precedentes para o Brasil se consolidar como líder mundial na produção de biocombustíveis. As vantagens que o País detém incluem desde sua disponibilidade de terras e seu clima tropical até a tecnologia já desenvolvida para a produção do etanol da cana-de-açúcar, setor em que ocupamos uma posição de destaque no mercado internacional.

Investimentos em centros de pesquisa como Embrapa e universidades, para o desenvolvimento de novas tecnologias, e a organização e ampliação do mercado de agroenergia, podem garantir que o Brasil mantenha sua posição de vanguarda no assunto. Medidas para expansão da demanda e da oferta no setor, tanto no mercado nacional quanto internacional, são essenciais.

Por um lado, uma política de preços que assegure a competitividade do combustível renovável e estímulos financeiros para a conversão gradual da matriz energética da frota brasileira. Por outro, a adoção de políticas de estocagem e a variação geográfica do plantio, desconcentrando a produção de biocombustíveis para o Centro-oeste e Nordeste do país, corroboram para reduzir a variação do preço do álcool entre os períodos de safra e entressafra, garantindo a oferta constante durante todo o ano.

O zoneamento agroecológico para diversas matérias-primas, em especial para a produção de bio-

diesel – além da palma, há o óleo de mamona, soja algodão, amendoim e girassol, entre outros – possibilita, ainda, o desenvolvimento econômico de regiões com alto índice de desigualdade social, promovendo geração de renda e crescimento, sobretudo com o incentivo à agricultura familiar e até mesmo na recuperação de áreas já degradadas. Há de se ressaltar, ainda, a importância de se definir um agente institucional, com forte coordenação nacional, que seja responsável pela formulação de políticas e regulação do setor, permitindo a continuidade e confiabilidade desse mercado.

A formação do mercado internacional exige, por sua vez, o fortalecimento do setor. O estabelecimento de padrões de produção e comercialização, com regulamentação no âmbito da OMC, e o incentivo à entrada de novos produtores, geram expectativas de crescimento e sinalizam segurança no abastecimento com a diversificação da oferta do combustível limpo.





PROJETO VIII

Crédito de Carbono

FINANCIAMENTO PARA A VALORIZAÇÃO DA FLORESTA EM PÉ

O Brasil sempre teve dificuldade em discutir com o mundo possibilidades de financiamento externo das suas iniciativas de desenvolvimento sustentável. A razão básica para essa dificuldade foi que nunca houve um projeto forte de desenvolvimento sustentável incluído na Amazônia. Na ausência de uma proposta concreta, qualquer discussão com o estrangeiro parecia uma busca de coautores e coautorias. A discussão de formas de financiamento precisa ser compatível com a afirmação inequívoca da soberania nacional.

Há um espectro amplo de formas de financiamento: a primeira forma seriam as doações do tipo NAMA (*Nationally Appropriated Mitigation actions*), como no Fundo Amazônia, em que o dinheiro é doado e alocado uma vez atendidos determinados critérios. Outra forma de remuneração por serviços ambientais associados à manutenção de estoques de carbono é a organização de um mercado de compensações por desmatamento evitado. A condição essencial para tais mercados de desmatamento evitado é que as compensações se limitem a uma porcentagem máxima das obrigações de redução assumidas pelos países ricos.

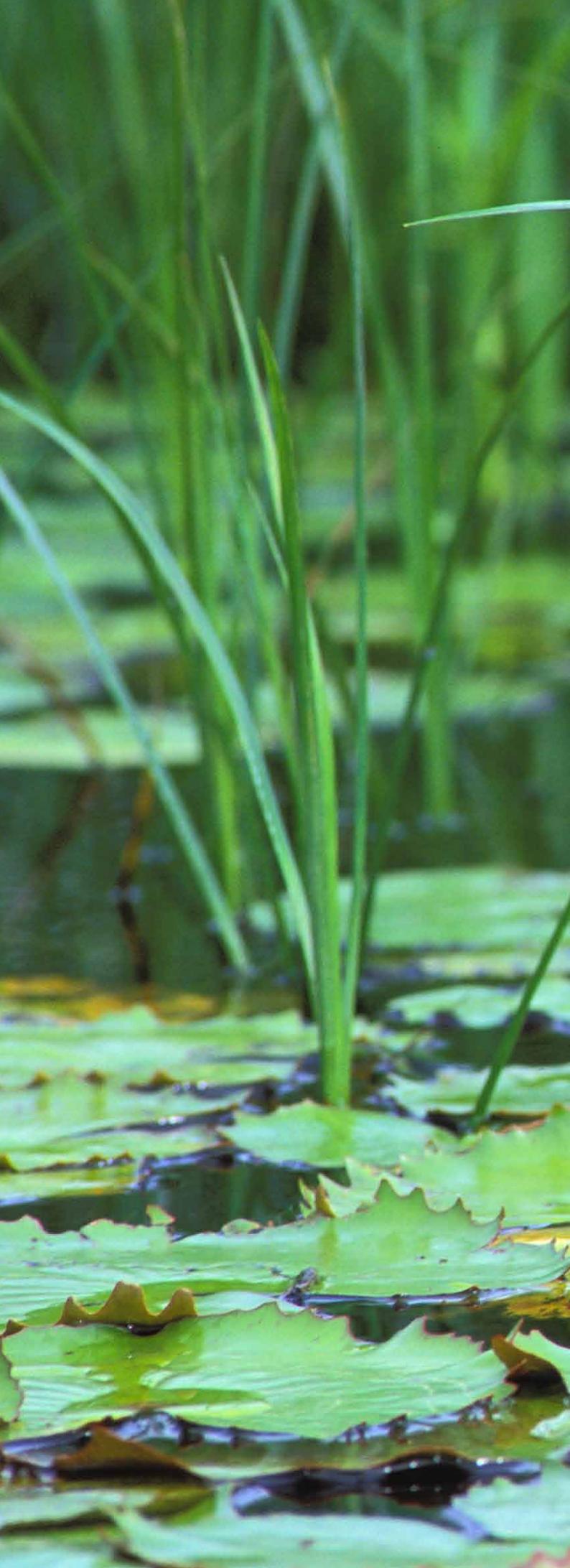
Existem dois tipos de mercado de carbono. O primeiro é o mercado formal, constituído a partir do Protocolo de Quioto, firmado durante a Terceira Conferência das Partes (COP 3)¹ da Convenção do Clima em 1997 no Japão. O tratado internacional fixa metas de redução de emissão de gases de efeito estufa (GEEs) em 5,2% em média para os países desenvolvidos – também chamados de “países do Anexo I”. Essas metas são distribuídas entre as empresas de cada país. Quando ultrapassam suas metas, as empresas possuem três opções: *i*) pagar multa (na Europa, o valor atual está em cerca de 80 euros por tonelada de CO₂ emitida em excesso); *ii*) comprar crédito de emissão de outras empresas (saldo de *allowances*, permissões); ou *iii*) comprar créditos de projetos implementados em países em desenvolvimento.

1 COP – Conferência das Partes – Presente no sétimo artigo da Convenção sobre Mudança do Clima, a Conferência das Partes é o órgão supremo da Convenção-Quadro responsável por ministrar reuniões regulares, onde são tomadas decisões em prol dos avanços do combate ao aquecimento global. As reuniões ocorrem com regularidade anual, podendo haver solicitação de reconvocação.

Alguns países em desenvolvimento não possuem metas de emissão. Participam do mercado formal vendendo créditos de carbono gerados a partir de projetos que reduzem o nível de emissão de gases de efeito estufa. Esse sistema é conhecido como MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo). O MDL é baseado no cálculo de GEEs evitado – por exemplo, uma indústria que comprova cientificamente que deixou de emitir GEEs a partir da implementação de uma determinada tecnologia pode obter créditos de carbono. Isto é, a quantidade de GEEs que não foram emitidos tornam-se Reduções Certificadas de Emissões (RCEs), créditos para serem comercializados em bolsas de valores.

O segundo é o mercado voluntário e se subdivide em duas modalidades. A primeira é o mercado voluntário, resultado da livre iniciativa de determinadas empresas de reduzirem suas emissões além da meta que lhes é atribuída. A segunda modalidade é o mercado *voluntário contratual*. É o caso de empresas que se associam e fixam metas compartilhadas de redução de emissões de gases de efeito estufa. Uma vez que decidem ingressar na associação, são obrigadas a cumprir as metas estipuladas, sob pena de multa. Esse acordo gera um mercado de créditos de carbono baseado em Reduções Verificadas de Emissões (*VERs – Verified Emission Reduction*). A Bolsa de Chicago (CCX) é o espaço mais tradicional em que as transações de créditos ocorrem. A CCX tem se associado com Bolsas em diversos países do mundo nos últimos anos. A Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável (FBDS) e o Governo do Rio de Janeiro discutem a possibilidade de criação, na capital do estado, de filial da CCX.

Atualmente, a REDD (Redução de Emissões por Degradação e Desmatamento Evitados) é uma nova modalidade de crédito de carbono que está



sendo debatida internacionalmente. A ideia consiste em remunerar a preservação florestal baseado no cálculo de monóxido de carbono que deixaria de ser emitido com a manutenção de florestas. Ainda não existe o mercado oficial de projetos de REDD, pois o Protocolo de Quioto (único que instituiu o mercado de carbono) ainda não prevê, de maneira detalhada e consistente, o pagamento de créditos de carbono pelo desmatamento evitado. Portanto, os projetos atuais são comercializados em mercados voluntários, principalmente por empresas e organizações não-governamentais ambientalistas. O REDD será um dos principais focos do debate durante a COP 15, que acontece no fim do ano de 2009 em Copenhague. A reunião dará os primeiros encaminhamentos para a inclusão ou não da REDD como modalidade oficial de créditos de carbono regido pela nova fase do Protocolo de Quioto.

Possibilidades em debate: as iniciativas da SAE e a Força-Tarefa sobre REDD do Fórum de Governadores da Amazônia Legal

A SAE iniciou um amplo debate com organizações da sociedade civil e com diversas áreas do governo federal sobre os melhores caminhos para estimular o financiamento do desenvolvimento sustentável por meio do crédito de carbono florestal. A implementação dos mecanismos de REDD, por exemplo, é fundamental para que a floresta, de fato, passe a valer mais em pé do que derrubada. Porém, é essencial que a redução de emissões de GEEs aconteça efetivamente – e os créditos de carbono gerados não se transformem em excessivas permissões de poluição para as empresas, o que traria prejuízos ainda maiores ao meio ambiente.

A SAE e o IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia) debateram propostas de REDD. A ideia inicial foi a de elaborar uma proposta para financiar, com recursos internacionais, comunidades locais da Amazônia para o trabalho de preservação de florestas nativas. Para a geração de créditos

de carbono por REDD, o Brasil teria de ultrapassar as atuais metas de redução de desmatamento. Essas chamadas “adicionalidades” gerariam créditos a ser negociados principalmente nos Estados Unidos. Os recursos arrecadados no exterior seriam revertidos às comunidades locais da Amazônia Legal – subsidiando, ao mesmo tempo, a preservação e o desenvolvimento sustentável da região.

A partir desse levantamento inicial, a SAE propôs a discussão do tema, durante o VI Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, realizado em Palmas (TO), no dia 26/06/2009. A Carta de Palmas registrou o interesse inequívoco dos Governadores da Amazônia na construção de uma visão nacional mais diversificada para o debate do assunto, tanto no âmbito interno do Estado brasileiro como nas rodadas de negociação internacional até a realização da COP 15. Como resultante dessa articulação, o Fórum de Governadores da Amazônia deliberou pela criação de uma Força-Tarefa dos Estados para, em conjunto com o Governo Federal (sob a coordenação da Casa Civil, SAE e os Ministérios do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores – respectivamente, MMA, MCT e MRE), aprofundar as discussões em torno das alternativas e estratégias de financiamento mais bem habilitadas para atender ao interesse brasileiro, diante das vantagens comparativas que o País

apresenta em matéria ambiental. Atualmente, os aspectos finais de ajuste institucional dessa proposta estão sendo desenvolvidos pela Casa Civil em parceria com a SAE e com o Fórum dos Governadores da Amazônia Legal.

Proposta de acordo entre EUA e Brasil

O debate acontece no momento que os norte-americanos pretendem, em breve, aprovar uma lei (*Waxman-Markey Bill*) que estabelecerá metas de redução de gases de efeito estufa (GEEs) nos EUA em cerca de 20% – o que geraria uma grande demanda por compra de créditos de carbono de REDD para o cumprimento das metas. Porém, para garantir a efetiva redução de GEEs nos EUA (e em níveis globais), o projeto teria como prioridade a reduções de emissões domésticas norte-americanas. Isto é, para cumprir os 20% de sua meta de redução de GEEs os EUA teriam que diminuir as emissões de seu setor produtivo em 15% (das indústrias, sistema de geração de energia etc. situados seu território). E os 5% restantes poderiam ser cumpridos por meio de compra de créditos de carbono internacionais, incluindo créditos brasileiros gerados por REDD. Ambientalistas do Ipam estimam que um mercado como esse seria capaz de movimentar entre 41 bilhões e 63 bilhões de dólares. Seria uma oportunidade de ampliar investimentos em políticas de preservação e de desenvolvimento sustentável na região.



PROJETO IX

Licenciamento ambiental estratégico

DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS PARA
A AVALIAÇÃO DE OBRAS ESTRATÉGICAS

O licenciamento ambiental tornou-se um dos temas mais controversos e, talvez, um dos menos compreendidos do País. Critica-se tudo no processo de licenciamento: a demora muitas vezes injustificada, as exigências burocráticas excessivas, as decisões pouco fundamentadas, a insensatez desenvolvimentista de empreendedores, a contaminação ideológica do processo técnico de licenciamento. Na verdade, o problema do licenciamento ambiental brasileiro tem muitas faces.

Não existe clareza sobre o direito ambiental substantivo, isto é, sobre as concepções que orientam o processo. Seria necessário um sistema de princípios voltados ao processo de licenciamento ambiental com o objetivo de definir as ideias e os valores que devem conduzi-lo.

A ausência de uma avaliação ambiental estratégica voltada aos grandes empreendimentos de infraestrutura prejudica fortemente a tarefa de impedir, mitigar e compensar os danos ambientais. Tal avaliação consideraria os principais impactos ambientais, econômicos e sociais ainda no momento de planejamento – adequando a construção da obra aos critérios de sustentabilidade e, ao mesmo tempo, acelerando o processo de licenciamento. A insuficiência das normas existentes também prejudica a tudo e a todos no processo de licenciamento ambiental. A falta de critérios mais especí-

ficos para a divisão de competências federativas e para a atuação do técnico ambiental, bem como a ausência de proteção à sua discricionariedade técnica, contribuem para o acasalamento da atuação entre as esferas federativas e para o esvaziamento da competência do técnico, abrindo espaço para contestações judiciais das decisões, para um excesso de exigências no curso do processo e para um jogo de pressões políticas no licenciamento.

Por fim, o processo de licenciamento ambiental gasta a maior parte das suas energias na etapa anterior ao funcionamento do empreendimento. O acompanhamento posterior deve ser mais rigoroso. Não são raros os casos em que, após a aprovação ambiental do empreendimento, este gera outros impactos ambientais ou até mesmo os que haviam pretensamente sido evitados no curso do processo.





PROJETO X

Mineração

REGULAMENTAÇÃO DA MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA

O extrativismo mineral tem íntima relação com boa parte da história e do desenvolvimento do Brasil. Hoje, segundo o IBGE (2007), a indústria da mineração e transformação mineral é diretamente responsável por mais de 5% do PIB nacional.¹ Além de gerar desenvolvimento, a indústria mineral alavanca-o em outras bases, propiciando maior competitividade à agricultura, o incremento da construção civil, a expansão de parques industriais e a implantação de infraestruturas em geral.

¹ Segundo o IBGE, a Indústria da Mineração e Transformação Mineral, em 2007, contribuiu com US\$ 70 bilhões, ou seja, aproximadamente 5,17% do PIB Brasil.

Historicamente, o País necessita de um projeto nacional, para a mineração, que seja capaz de expandir as pesquisas e a produção e de organizar cadeias produtivas dos minérios extraídos para agregação de valor. A mineração, hoje, manifesta-se, na maior parte das vezes, em dois modelos radicalmente opostos e insatisfatórios: de um lado, grandes mineradoras, com alta tecnologia e elevada produtividade; de outro, garimpeiros individuais ou associados, que ciscam superficialmente em um padrão precário de trabalho.

O primeiro modelo, enquanto realiza maiores investimentos e agrega maior valor aos produtos, torna-se um enclave nas regiões em que se situa. Grandes mineradoras, via de regra, trazem poucos benefícios ao desenvolvimento local e regional e,

frequentemente, deixam um considerável passivo social e ambiental ao término das atividades. O segundo modelo, ao passo que permite uma maior permeabilidade da riqueza gerada na região em que se situam os garimpos, carece de institucionalização clara e de uma organização do regime de trabalho.

O desafio, portanto, é abrir espaço para uma aproximação entre esses dois modelos, compartilhando mutuamente os benefícios de cada um deles e, principalmente, diminuindo os impactos ambientais. Devem-se propugnar regimes de aproveitamento das substâncias minerais que permitam um impulso com certa perenidade no desenvolvimento socioeconômico das populações locais e que confirmem autonomia e proteção aos garimpeiros, garantindo sustentabilidade à atividade.





PROJETO XI

Biodiversidade nacional

ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO

O Brasil é o país mais biodiverso do mundo, liderando o seleto grupo das 17 nações megadiversas. Estima-se que cerca de 90% da diversidade biológica nativa ainda esteja por ser descoberta, o que pode levar à criação de novos medicamentos e fármacos, bem como ao desenvolvimento de uma agricultura mais rica e eficiente. Trata-se, portanto, de uma riqueza incalculável que pode trazer benefícios inestimáveis ao País e à humanidade. A única forma de tornar calculável essa riqueza e concretos esses benefícios é gerar incentivos à pesquisa do patrimônio genético da biodiversidade nacional. O que se faz hoje, no Brasil, porém, é desestimulá-la.

Há aproximadamente dez anos, vigora no País a Medida Provisória nº 2.186-16, que regulamenta o tema. Essa norma impõe que qualquer atividade de pesquisa sobre o patrimônio genético da biodiversidade nacional, incluindo cada fase anterior ao acesso propriamente dito, deve ser pré-aprovada pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN). As excessivas exigências burocráticas aos projetos de pesquisa em biodiversidade e a incapacidade dos órgãos responsáveis de autorizar, em tempo viável, as pesquisas, têm desestimulado a atividade científica nesse campo e, quase invariavelmente, têm posto na ilegalidade os poucos

pesquisadores que se arriscam a trabalhar. O resultado é que, muitas vezes, o cientista tem recebido o mesmo tratamento que o biopirata.

A proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) consiste em substituir o marco legal atual por uma lei que diminua drasticamente o custo de transação da pesquisa em biodiversidade no País. Ao mesmo tempo, devem-se procurar formas mais eficientes de garantir que as comunidades locais que preservam a biodiversidade e que detêm conhecimento tradicional associado ao seu patrimônio genético sejam efetivamente compensadas por esse serviço.





SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS / PR

Créditos/Editorial

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos
Presidência da República
Bloco O - 7º, 8º e 9º andares
CEP: 70052-900 Brasília, DF
imprensa.sae@planalto.gov.br
<http://www.sae.gov.br>

Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (interino)

Daniel Barcelos Vargas

Subsecretário de Desenvolvimento Sustentável

Alberto Lourenço

Diretor de Amazônia

Daniel Vila-Nova

Redação

Adriana Mascarenhas
Alberto Lourenço
Artur Coimbra
Daniel Oliveira
Daniel Vila-Nova
Letícia Klug
Pedro Lucas Araújo

Projeto gráfico e diagramação

Rafael W. Braga

Revisão

Sarah Pontes

Imagens

Acervo da SAE
Petrobras
Ministério do Meio Ambiente

Secretaria de Assuntos Estratégicos Presidência da República

