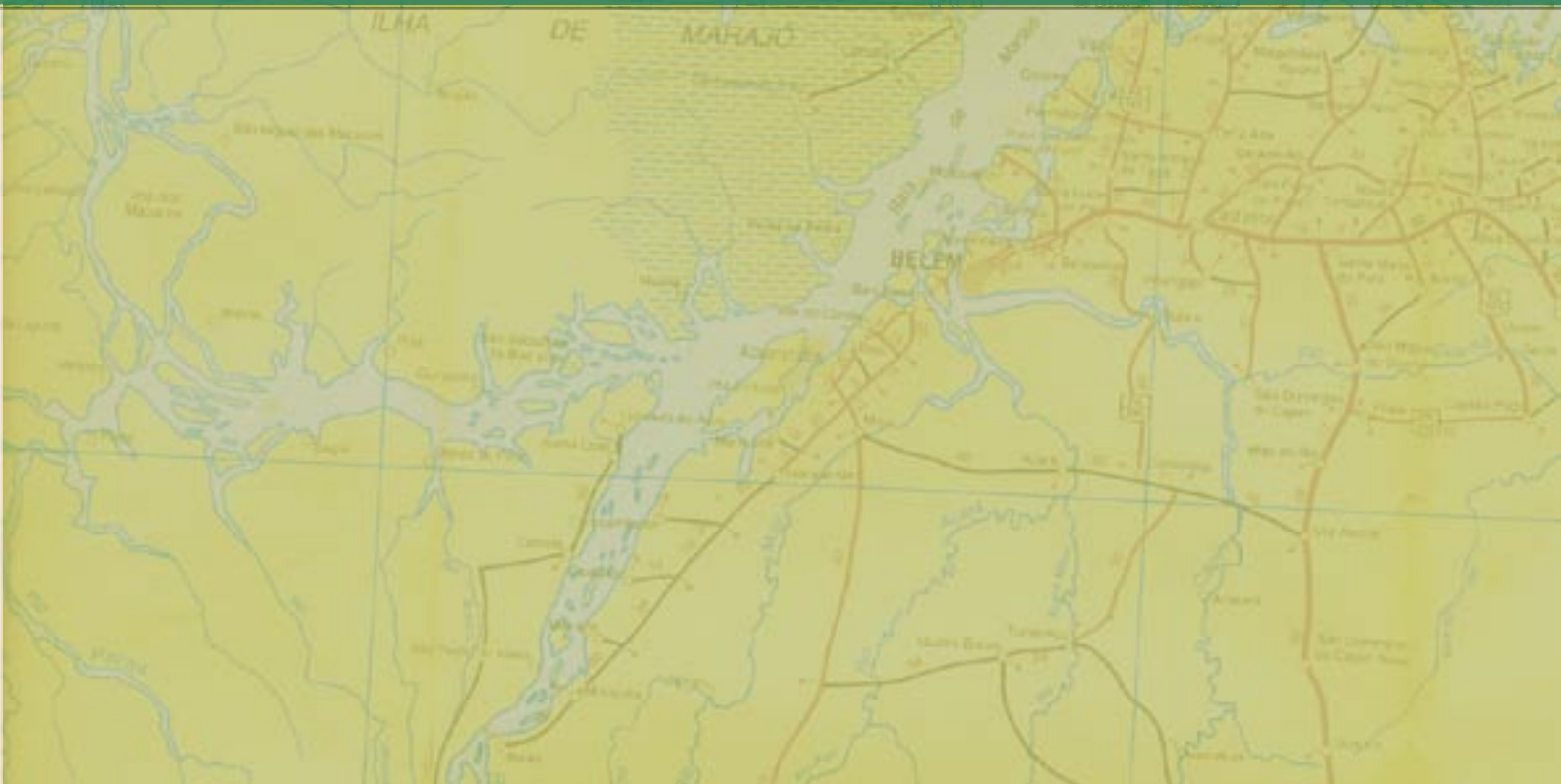


# ***Plano Amazônia Sustentável***



***Cenários propostos para um novo  
desenvolvimento regional***

*Resumo Executivo*

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Presidente da República

PEDRO BRITO  
Ministro da Integração Nacional

MARINA SILVA  
Ministra do Meio Ambiente

JORGE VIANA  
Governador do Estado do Acre

WALDEZ GÓES  
Governador do Estado do Amapá

EDUARDO BRAGA  
Governador do Estado do Amazonas

JOSÉ REINALDO TAVARES  
Governador do Estado do Maranhão

BLAIRO BORGES MAGGI  
Governador do Estado de Mato Grosso

SIMÃO JATENE  
Governador do Estado do Pará

IVO NARCISO CASSOL  
Governador do Estado de Rondônia

OTTOMAR DE SOUSA PINTO  
Governador do Estado de Roraima

MARCELO MIRANDA  
Governador do Estado do Tocantins

# ***Plano Amazônia Sustentável***

***Cenários propostos  
para um novo  
desenvolvimento  
regional***

*Resumo Executivo*

# PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL – PAS

## COMISSÃO DE COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

### MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – MI

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional  
Secretaria de Programas de Desenvolvimento Regional  
Agência de Desenvolvimento Regional

### MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA

Secretaria de Coordenação da Amazônia  
Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável  
Secretaria de Recursos Hídricos  
Secretaria de Biodiversidade e Florestas

### MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP

Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos

### CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Sub-Chefia de Articulação Federativa

### SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria Nacional de Articulação Social

## EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO DO PAS (versão para discussão)

### MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – MI

Antonio Carlos Galvão  
Dorothea Blos  
Francisco de Assis Costa  
Henrique V. C. Ferreira  
Hildegardo Nunes  
Júlio Miragaya  
Maurício Teixeira Rodrigues  
Ricardo Ramagem  
Rosalvo Oliveira Júnior  
Tânia Bacelar  
Valterlúcio Campelo

### MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA

Alberto Carlos Lourenço Pereira  
Brent Millikan  
Cássio Pereira  
Cristina Maria Costa Leite  
Eduardo Almeida  
Marcos Estevam Del Prette  
Muriel Saragoussi  
Joseph Weiss  
Manuela Moreira  
Mary Allegretti  
Vanessa Fleischfresser

### MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP

Mário Wall

### CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Johannes Eck  
Leiza Martins Mackay Dubugras  
Tereza Campello  
Wilnês Henrique

### CONSULTORES

Bertha Becker  
Donald Sawyer  
Fabrício Oliveira  
Roberto Smeraldi

### COLABORADORES

Eliana Zacca  
Fernando Rezende

## EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO RESUMO

### MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA

Cássio Pereira  
Kátia Cristina Favilla  
Larisa Ho Bech Gaivizzo  
Muriel Saragoussi

### CONSULTORA

Tereza Moreira

Este resumo foi elaborado com o apoio do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise/Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, do Projeto de Assistência Técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental – TAL Ambiental, e da Cooperação Técnica Alemã – GTZ.

# Sumário

Apresentação 4

Introdução 5

I. Situação Atual da Amazônia 7

Patrimônio natural, coleção de superlativos 7

Um novo recorte territorial 8

Novas dinâmicas regionais 10

Diversidade produtiva 10

Infra-estrutura e modernização 13

O quadro social 14

Plano BR-163 Sustentável: inaugurando uma nova mentalidade 15

II. Estratégia para o Futuro 17

Eixos temáticos 18

Diretrizes do PAS 19

Objetivo geral e objetivos específicos 19

Estratégias de implementação 20

Estratégias para as macrorregiões amazônicas 21

Coordenação institucional 23

Financiando o desenvolvimento regional 23

# Apresentação

A Amazônia tem sido foco da atenção nacional e mundial no que diz respeito à natureza e à sociedade. A região abriga a maior floresta tropical do planeta. Em contraste com o seu rico acervo de biodiversidade, da sua importância na prestação de serviços ambientais e na oferta de recursos naturais, a Amazônia também é vista como palco de transformações socioculturais e de conflitos socioambientais. Os alertas para os riscos da utilização predatória da base de seus recursos naturais favorecem a busca de vocações mais qualificadas para o desenvolvimento dessa importante região brasileira.

Parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) destaca-se como iniciativa voltada a propor estratégias e linhas de ação que unem a busca de desenvolvimento econômico e social com o respeito ao meio ambiente. Trata-se de uma iniciativa do Governo Federal em parceria com os estados da região amazônica, coordenada pelo Ministério da Integração em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência da República.

O PAS constitui um conjunto de estratégias e orientações para as políticas dos governos federal, estaduais e municipais. Reúne sob uma mesma orientação muitas das ações inovadoras empreendidas em programas já existentes, fomentando sinergias. Além disso, pretende sinalizar caminhos para o desenvolvimento da Amazônia aos setores produtivos e à sociedade. Ao considerar a bacia Amazônica e o bioma florestal como referências, o PAS vai mais além, situando a Amazônia brasileira em sua importância estratégica para a integração continental.

Este Plano parte da idéia de que a região amazônica possui características próprias que devem ser consideradas como elementos-chaves para o sucesso de qualquer intervenção. Por isso, tem nessas referências o seu ponto de partida para a conquista da sustentabilidade dos processos sociais e econômicos vigentes e para as novas abordagens que pretende introduzir e consolidar na região. Com tal enfoque, busca a participação de amplos setores sociais em sua formulação.

O PAS foi construído a partir de um processo preliminar de discussão empreendido pelo Governo Federal com os governos e a sociedade civil. A presente versão resumida pretende servir como subsídio para discussões e consultas públicas, tanto em nível regional quanto nacional, no processo de consolidação do Plano.

# Introdução

## Histórico de formulação do PAS

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) foi proposto em sintonia com a necessidade de reduzir as desigualdades regionais do País. Em maio de 2003, num esforço conjunto para buscar saídas para o desenvolvimento da região, o Governo Federal promoveu, em Rio Branco/AC, uma reunião entre o recém-eleito Presidente da República e os governadores dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Nesse encontro também estiveram presentes as ministras do Meio Ambiente e de Minas e Energia, os ministros da Integração Nacional, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Agrário, da Educação, da Saúde e da Justiça e o subchefe de Articulação Federativa da Casa Civil da Presidência da República.

Desse encontro resultou a aprovação do documento "Amazônia Sustentável: Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira", elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de inserir a variável ambiental na preparação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 daquela região. O documento continha os termos de referência iniciais do PAS, originalmente idealizado como um programa para a região Norte.

O Presidente delegou a coordenação do PAS ao Ministério da Integração (MI) e a sua secretaria executiva ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Estes, em conjunto com os ministérios e os governadores participantes do encontro, receberam a incumbência de elaborar um documento que fornecesse subsídios ao desenvolvimento regional da Amazônia brasileira em bases sustentáveis. Em junho de 2003 surgia a Comissão de Coordenação Interministerial do PAS, formada por MI, MMA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pela Casa Civil da Presidência da República.

Com a adesão de mais estados, foram organizados Grupos de Trabalho Temáticos (GTTs) com a atribuição de sistematizar os programas e ações encaminhados ao PPA pelos ministérios e governos estaduais, consolidando-os de acordo com as premissas básicas do PAS. Como parte da metodologia adotada, esse processo envolveu consultas aos setores produtivos e segmentos sociais organizados representativos da região.

Na mesma época realizaram-se audiências públicas nos estados com o objetivo de discutir a elaboração do PPA 2004-2007, sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República. As trocas resultantes do diálogo entre os dois processos deram um novo caráter ao PAS. O que era originalmente mais um programa para a Amazônia se transformou em um plano de amplo espectro que se propõe a articular um conjunto de programas e ações federais e estaduais no território amazônico.

## Um plano diferente

Ao formular o PAS, o Governo Federal pretende inaugurar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo que assegure inclusão social e desconcentração da renda, com crescimento da produção e do emprego. Busca-se um crescimento ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade.

O PAS apresenta características metodológicas que o tornam um plano regional realmente inovador. Constitui a primeira iniciativa a articular as ações de vários ministérios em torno de uma estratégia compartilhada de desenvolvimento para a Amazônia. Tal empreendimento é ainda mais ousado, pois a elaboração do Plano vem se dando na interação entre dois níveis de governo, o federal e o estadual. Dessa forma, atende-se a uma demanda antiga de que os estados participem ativamente na definição das prioridades do desenvolvimento de sua região. Além disso, a interação entre o PPA e o PAS abre uma oportunidade única de diálogo entre as diretrizes mais amplas de desenvolvimento do País e sua expressão amazônica.

Trata-se de um desafio, pois o Plano possui grande abrangência. Do ponto de vista territorial, inclui toda a Amazônia Legal, ou seja, os estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), além de Mato Grosso e boa parte do Maranhão. Do ponto de vista temático, orienta suas ações em torno de cinco grandes eixos:

- *produção sustentável com inovação e competitividade;*
- *gestão ambiental e ordenamento territorial;*
- *inclusão social e cidadania;*
- *infra-estrutura para o desenvolvimento;*
- *novo padrão de financiamento.*

O Plano baseia-se em uma análise dos aspectos econômicos, sociais, populacionais e ambientais da região, realizados a partir de múltiplas contribuições, o que constitui a primeira parte deste documento. Na segunda parte são detalhados os objetivos, diretrizes e estratégias gerais e macrorregionais do PAS, bem como a articulação institucional e os arranjos financeiros necessários para implementá-lo.

Vale lembrar que a participação da sociedade, iniciada nos primeiros momentos de formulação do PAS e retomada em consultas públicas, tanto em nível regional quanto nacional. Essa participação é crucial para traduzir as estratégias gerais propostas em visões e iniciativas regionalizadas e setorializadas. Só assim o PAS considera que seja possível atender à grande diversidade de situações que se apresentam como desafios para o desenvolvimento dessa extensa e complexa região do País.



# I. Situação Atual da Amazônia

## Patrimônio natural, coleção de superlativos

A Amazônia conserva ainda hoje as principais características de seu patrimônio natural, social e cultural, o que lhe confere uma identidade singular no País e no mundo. Este bioma, constituído pela floresta tropical entremeada por paisagens de cerrado, ocupa uma área de 7,01 milhões de km<sup>2</sup>, distribuídos por nove países: Brasil, França (Guiana Francesa), Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia. Mais da metade dessa área situa-se, no entanto, em território brasileiro.

O seu amplo espectro de ecossistemas concentra cerca de um terço da diversidade biológica mundial e apresenta imenso potencial genético. Acumula princípios ativos de inestimável interesse econômico e social, produtos florestais com alto valor no mercado, bem como um grande acervo de conhecimentos tradicionais sobre a convivência humana milenar com os diferentes ecossistemas. Tal patrimônio representa potencial ecológico, econômico e político de importância estratégica regional, nacional e internacional.

Em território brasileiro, a bacia hidrográfica Amazônica estende-se por mais de 4,5 milhões de km<sup>2</sup> e possui cerca de 1.100 afluentes. Por ela fluem cerca de 20% da água doce do planeta e 80% da água disponível no Brasil. Além de prestarem relevantes serviços ambientais, esses mananciais detêm potencial hidrelétrico de fundamental importância para o País. A bacia dispõe, ainda, de vastos recursos pesqueiros e potencial para a aquíicultura.

A Amazônia possui mais de 500 milhões de hectares de solos com aptidão agrícola variada, cerca de um oitavo dos quais em uso. Seu subsolo acumula gigantescas reservas de minérios tradicionais em exploração (ferro, bauxita, ouro, cassiterita e manganês) e registra ocorrência de minérios com potencial para novas aplicações tecnológicas (nióbio, titânio). Os limites e condicionantes para o desenvolvimento sustentável são o outro lado da moeda desses potenciais.

A topografia da bacia Amazônica caracteriza-se por ondulações, serras e planaltos à medida que se afasta da calha do rio Amazonas. Os rios são de águas cristalinas, brancas e negras, e o estuário contém ilhas, furos e marés. O clima também não é homogêneo. Em algumas regiões há baixa precipitação, com a ocorrência de uma estação nitidamente seca. No entanto, cerca de metade do território mantém elevada precipitação durante o ano inteiro. Tais características permitem a coexistência de uma ampla diversidade de ambientes, os quais devem ser considerados em suas especificidades no planejamento regional.

### Elogio à diversidade

Tamanha diversidade não impediu que a Amazônia fosse tratada como território homogêneo e sujeito a ações de caráter padronizado. Talvez por isso mesmo, insucessos no modelo de inserção regional tenham se sucedido durante quatro séculos de ocupação. Das missões religiosas aos grandes projetos de desenvolvimento, muitas iniciativas tentaram impulsionar o desenvolvimento da região. Os resultados foram surtos de crescimento insustentáveis no tempo.

A compreensão de que o território amazônico é complexo e possui múltiplas faces constitui a espinha dorsal do PAS. De acordo com essa concepção, a diversidade regional representa uma janela de oportunidades. No território podem coexistir extrativismo e alta tecnologia; grandes projetos de infra-estrutura energética e pequenas centrais hidrelétricas; atividades agropecuárias altamente tecnificadas e agricultura familiar tradicional; terras indígenas, unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável. É essa diversidade e sua respectiva tradução territorial que devem nortear o novo olhar para a região.

# Um novo recorte territorial

*Características naturais e de ocupação aproximam algumas áreas da Amazônia, identificando-se três macrorregiões. Essas, por sua vez, se desdobram em sub-regiões, as quais possuem dinâmicas próprias do ponto de vista socioeconômico e ambiental.*

## Arco do Povoamento Adensado

*Corresponde à borda meridional e oriental, que vai do sudeste do Acre ao sul do Amapá, incluindo Rondônia, Mato Grosso, Tocantins e o sudeste e nordeste do Pará. Essa macrorregião concentra a maior parte da produção agropecuária, do desmatamento e da população e se divide em:*

**Arco da Embocadura** – *Estende-se da área povoada do Amapá até o Maranhão, em torno da foz do rio Amazonas. Tem a cidade de Belém como pólo irradiador da cultura amazônica.*

**Núcleos de Modernização do Leste e Sudeste do Pará** – *Engloba as cidades nascidas da expansão da fronteira, como Paragominas e Xinguara, que se caracterizam como prestadoras de serviços, além de grande número de assentamentos de reforma agrária. O pólo de mineração de Carajás situa-se nessa sub-região.*

**Corredor do Araguaia** – *Compreende a totalidade do Estado do Tocantins e porções do Maranhão, com a população concentrada ao longo do eixo rodoviário da Belém-Brasília em áreas de cerrado com atividades produtivas voltadas para o extrativismo e a pecuária.*

**Complexo Agroindustrial em Consolidação** – *Trata-se principalmente dos cerrados de Mato Grosso, vetor de expansão da produção agroindustrial do Centro-Sul em direção ao norte do território nacional, com forte produção de grãos, especialmente da soja.*

**Lavoura Modernizada** – *Esta sub-região compreende o centro-norte do Mato Grosso ao longo da rodovia BR-163. Na sua porção sul predomina a agricultura mecanizada de elevada produtividade, com destaque para a soja, o milho e o algodão.*

**Agropecuária e Sistemas Agroflorestais** – *Corresponde ao Estado de Rondônia e à porção leste do Acre. Ali, numerosos projetos comunitários se organizaram com formas alternativas de uso do solo, sobretudo com o uso de sistema agroflorestal.*

## Amazônia Central

*Abrange a porção que vai do oeste e norte do Pará, ao norte do Amapá e ao vale do rio Madeira, no Amazonas. Essa constitui a zona de transição entre o Arco do Povoamento Adensado e a Amazônia Ocidental. Fazem parte desta macrorregião:*

**Vale do Amazonas** – *Sub-região que guarda características históricas marcadas pela pesca e agricultura de várzea e pela importância de grandes cidades como Santarém, Parintins e Óbidos.*

**Transamazônica** – *Fruto do projeto de colonização do início da década de 1970, a área que se estende de Novo Repartimento a Itaituba se caracteriza pela produção familiar que conformou uma densidade demográfica relativamente elevada.*

**Fronteira de Preservação** – *Inclui a porção noroeste do Pará, o noroeste do Amapá e as fronteiras com as Guianas e o Suriname. Região de difícil acesso, baixa densidade demográfica e elevada proporção de unidades de conservação e terras indígenas.*

**Frentes de Expansão** – *Caracterizam-se pela expansão da agropecuária e do povoamento sobre áreas florestais com baixa densidade demográfica. A meta final é a produção de soja: (1) Cunha do Tapajós, na parte paraense da BR-163; (2) Terra do Meio, na região de São Félix do Xingu em meio às Terras Indígenas do Pará; (3) Corredor do Madeira, que abrange a zona de influência da hidrovía do rio Madeira, voltada ao escoamento de soja. Atualmente, com o Plano da BR163 Sustentável, o uso do território está mais ordenado e sua vocação florestal mais consolidada.*

Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2003.



## Amazônia Ocidental

*Consiste no restante do Estado do Amazonas, acrescido de Roraima e do centro e oeste do Acre. Ali estão concentrados os maciços florestais, as maiores unidades de conservação e as populações indígenas e tradicionais. Possui as seguintes sub-regiões:*

**Manaus e Entorno** – *Corresponde a Manaus, metrópole regional que vem dinamizando o seu entorno com a implantação das empresas originárias do Sul e forte migração de mão-de-obra destinada ao Pólo Industrial de Manaus (PIM).*

**Fronteira de Integração** – *Corresponde à porção do Estado de Roraima beneficiada pela rodovia que estabeleceu a ligação com a Venezuela e a Guiana, assim como pela energia fornecida pela hidrelétrica de Guri, na Venezuela.*

**Alto Rio Negro** – *Compreende a porção noroeste do Estado do Amazonas, formada pela bacia do rio Negro. Trata-se de território florestal, com baixa densidade demográfica, abrigando grandes extensões de terras indígenas demarcadas.*

**Várzea do Solimões** – *Fronteira do Brasil com o Peru e a Colômbia. Área florestal com grande potencial em biodiversidade e com populações indígenas ocupando vastas extensões. Tem a pesca, o extrativismo e a exploração madeireira como atividades principais.*

**Florestania** – *Área em torno dos afluentes da margem direita do rio Solimões, no Amazonas e no Acre. Essa extensa porção florestal é habitada por grupos indígenas e povos tradicionais, que se baseiam no extrativismo vegetal, em especial na borracha.*

*Um dos principais desafios do planejamento do desenvolvimento regional sustentável é lidar com tamanha diversidade sub-regional e local, nas diversas escalas e segundo múltiplos critérios.*

## Novas dinâmicas regionais

A expansão da fronteira agrícola sobre a Amazônia, fenômeno registrado nas últimas cinco décadas, alterou significativamente as dinâmicas da região. Com a expansão do agronegócio, dos grandes projetos de infra-estrutura e com o esgotamento das políticas públicas de ocupação do território acirra-se a resistência de populações regionais à expropriação de suas terras e à negação de sua identidade. A Amazônia atual assiste ao crescimento das organizações da sociedade civil, bem como das redes de informação e da busca por novas alternativas de desenvolvimento.

Da combinação desses processos resultam conflitos. De um lado, situam-se, por exemplo, os interesses daqueles que defendem a conservação da biodiversidade e da floresta, vinculada à garantia dos meios de vida de produtores familiares e comunidades indígenas e tradicionais. De outro lado, há forças que promovem a exploração madeireira não sustentável e a expansão desordenada da fronteira agropecuária, com forte tendência a desconsiderar os custos sociais e ambientais dessas práticas para a sociedade.

O padrão secular de circulação fluvial tem sido rapidamente substituído pela expansão da malha viária. Tal fenômeno permitiu o povoamento da terra firme, baseado em fluxos migratórios de agricultores familiares sem-terra de outras regiões do País. Desmatamentos, queimadas e conflitos fundiários em faixas em torno de 100 km de cada margem das estradas são comuns ao longo das principais rodovias da região, como a BR-364, que liga Cuiabá a Rio Branco, por exemplo. Essa tendência ocasiona fortes pressões sobre terras públicas, terras indígenas, comunidades tradicionais e unidades de conservação, para as quais ainda não existem políticas públicas consistentes e articuladas.

Até 1980, o desmatamento na região totalizava cerca de 300 mil Km<sup>2</sup>, o equivalente a 6,0% do território amazônico. Nas décadas seguintes, esse ritmo se intensificou, atingindo 700 mil Km<sup>2</sup> em agosto de 2005, o equivalente a 14% da área total da Amazônia Legal. Isso ocorre particularmente na macrorregião do Arco de Povoamento Adensado, que responde por cerca de 80% do total desmatado em toda a região.

A Amazônia é também a região do País com maior quantidade de áreas protegidas. Mais de um terço de seu território enquadra-se em algum regime de proteção, seja na forma de unidades de conservação, terras indígenas, terras quilombolas ou áreas militares. Vale destacar, no entanto, que o modelo extensivo de exploração de recursos naturais em alguns estados tem por resultado uma pressão de madeireiros ilegais, grileiros, pecuaristas e garimpeiros sobre essas áreas.

### Migrações e urbanização

O recente processo de urbanização da Amazônia caracteriza-se por uma grande dinâmica. Segundo dados do IBGE, entre 1950 e 2005, a população da região cresceu 518%, ritmo muito superior à média nacional, de 255%. Estima-se que em 2005 sua população seja de 23,6 milhões, 70% dos quais vivendo em cidades e vilas.

A falta de políticas e investimentos na ocupação do solo urbano compromete o abastecimento de água, o saneamento básico, o gerenciamento de resíduos sólidos e a geração de emprego. Como resultado, milhões de pessoas vivem em habitações insalubres, tanto nas áreas metropolitanas, quanto nas cidades e vilas do interior. O processo de urbanização é marcado também por grandes diferenças entre os grandes centros urbanos regionais (Belém, Manaus, São Luís e Cuiabá), centralizadores dos bens, serviços e atividades econômicas, e as centenas de pequenas sedes municipais.

A imigração, que marcou a década de 1970, não mais contribui para o aumento da população. Por outro lado, acentuou-se a migração interna à região devido à exaustão de recursos naturais, à concentração fundiária e à abertura de novas frentes de expansão de atividades agrícolas, florestais e de exploração mineral.

## Diversidade produtiva

A heterogeneidade dos sistemas de produção na Amazônia espelha sua diversidade natural e social. Nas últimas décadas, o desempenho econômico da região associa-se principalmente à maturação dos investimentos públicos e aos incentivos fiscais dirigidos a grandes empreendimentos, como o complexo Carajás, no Pará e Maranhão, ou às zonas francas, como as do Amazonas e do Amapá. O aumento do peso relativo do agronegócio, ligado à produção de grãos, em especial no Mato Grosso, fez com que o Produto Interno Bruto da região crescesse mais rapidamente do que a média nacional.

Há que se considerar, no entanto, que esse desempenho econômico resultou em grande parte na exploração predatória da base de recursos naturais. Ou seja, para crescer, a região reduziu os seus ativos ambientais, comprometendo

do importante base de recursos futuros. Por outro lado, ainda não se formaram mercados para os serviços ambientais prestados pelos ecossistemas ou para o potencial biológico da região.

Apesar de algumas experiências pontuais bem-sucedidas, a Amazônia ainda não tem conseguido construir vantagens comparativas dinâmicas, especialmente quanto à geração de tecnologias e inovações. Como consequência, reforça-se a dependência de atividades extensivas, de alto custo ambiental.

Ainda predomina no imaginário nacional a percepção de que a Amazônia é uma fronteira aberta de recursos, o que induz os agentes produtivos a buscarem maior rentabilidade no menor tempo possível. Muitos dos ganhos patriomoniais derivam da apropriação especulativa de terras. Sintoma disso é a existência de aproximadamente 6,9 milhões de hectares de terras produtivas abertas e não utilizadas, ao mesmo tempo em que novas áreas são desmatadas.

Um fator comum na apropriação do solo é a grilagem de grandes extensões de terras, freqüentemente relacionada a outros atos ilícitos, como trabalho escravo, violações dos direitos humanos e trabalhistas, evasão de impostos, extração ilegal de madeira e lavagem de dinheiro do narcotráfico.

## **Agropecuária**

A atividade agropecuária na Amazônia representa cerca de 20% do PIB regional e ocupa mais de 30% de sua População Economicamente Ativa (PEA). Nos últimos anos experimentou forte expansão, particularmente na macrorregião do Arco do Povoamento Adensado. Em 2004, o PIB agropecuário da região correspondeu a 13,4% do PIB setorial nacional, sendo que o valor total das culturas temporárias alcançou 26,7% do total do País.

Em 2004, os destaques em termos de produção ficaram com a soja (16,37 milhões de toneladas, ou seja, 33% do total nacional); o milho, com 4,89 milhões ton (11,7%); o arroz, com 4,35 milhões ton (32,8%); o algodão, com 1,91 milhão ton (50,3%); a mandioca, com 8,19 milhões ton (37,3%); e a banana, com 1,47 milhão ton (22,0%).

Quanto à pecuária, o destaque é a bovinocultura. O rebanho bovino em 2004 era de 71,6 milhões de cabeças, ou 35% do total nacional, também concentrados no Arco do Povoamento Adensado. Nada menos que 79% do crescimento do efetivo bovino no País entre 1990 e 2004 ocorreu na Amazônia Legal.

Existem na Amazônia dois principais **sistemas de produção** agropecuária, um baseado na monocultura e outro voltado à diversificação na agricultura familiar. Esses sistemas se diferenciam nas formas como tratam os recursos naturais, bem como o capital financeiro humano e social.

**Agropecuária patronal-monocultural** – Praticada em cerca de 30 mil estabelecimentos que detêm 33 milhões de hectares, esse sistema agropecuário emprega apenas 10% do pessoal ocupado no setor rural e responde por cerca de 30% do valor da produção rural. A trajetória de utilização da terra inicia-se com a venda da madeira extraída, prossegue com a implantação de pastagens e termina com o cultivo de grãos, como a soja e o milho.

A pecuária predomina em 42% da área das propriedades privadas da região e caracteriza-se, com raras exceções, pelo padrão extensivo de produção, de baixa produtividade e incapaz de gerar adensamento de cadeias produtivas. Contudo, em algumas sub-regiões do Arco do Povoamento Adensado, esta atividade já é praticada com técnicas modernas de reforma de pastagens e melhoria genética do rebanho. O mesmo se dá com a agricultura capitalizada e a agroindústria da soja, em que predominam a produção empresarial, praticada com elevados padrões tecnológicos e com obtenção de altos índices de produtividade.

**Produção familiar-policultural** – Outro sistema de produção baseia-se na pequena propriedade, no trabalho familiar e na produção diversificada. Esse modelo é praticado em cerca de 410 mil estabelecimentos que, juntos, somam em torno de 19 milhões de hectares, ocupam 1,7 milhão de trabalhadores, respondendo por 65% do valor bruto da produção de toda a economia agrária regional. Essa economia popular rural é, portanto, estratégica para a inclusão social.

Carente de créditos e de assistência técnica, com freqüência a produção familiar sai prejudicada com a imposição de pacotes tecnológicos. No entanto, quando há integração entre os saberes científicos e tradicionais e uma adequada disseminação, o resultado é a elevação da produtividade e da rentabilidade. Experiências inovadoras ocorrem por meio de algum tipo de associativismo e do compartilhamento de saberes.

## **Produção florestal**

O Brasil é o maior produtor e consumidor mundial de produtos florestais tropicais. Alguns setores estratégicos da economia, como a siderurgia, as indústrias de papel e celulose e a construção civil estão intimamente ligados ao setor florestal. As cadeias de produção diretamente baseadas em produtos florestais madeireiros representam 4% do PIB

brasileiro e 8% das exportações, além de recolher mais de R\$ 3 bilhões em impostos por ano e de gerar dois milhões de empregos diretos e indiretos.

Na Amazônia, até muito recentemente essa atividade se caracterizava pela mera extração da madeira, até o total esgotamento das fontes de matérias-primas. Não havia interesse em repor os estoques, o que levou ao declínio de grandes regiões produtoras de madeira, como o leste paraense e o centro-norte mato-grossense. Atualmente a atividade tem evoluído para a produção em bases sustentáveis, mediante planos de manejo, e com agregação de valor, por meio de certificações e outros mecanismos de incentivo.

**Setor florestal não madeireiro** - Há forte potencial de mercado para a biodiversidade contida nos ecossistemas amazônicos. Estes abrigam cerca de 33 mil espécies de plantas superiores, das quais 300 espécies são frutas comestíveis e pelo menos 10 mil possuem aplicações medicinais, cosméticas ou industriais. Isso sem contar com a rica fauna silvestre. Em termos macroeconômicos, os atuais produtos florestais não madeireiros são pouco expressivos, mas a amplitude do conjunto revela sua importância. Tais produtos representam a chave para a sobrevivência de cerca de 500 mil famílias agroextrativistas, que exigem pouca renda monetária e são responsáveis pela gestão de vastos territórios.

Alguns desses produtos possuem mercado garantido, como a castanha-do-brasil, o açaí, o guaraná, o palmito (pupunha e açaí), o artesanato indígena. Na área da produção animal, a apicultura e a meliponicultura, que dependem de floradas, de água limpa e não toleram queimadas, demonstram ser uma forma excepcional de combinar a geração de renda com ações de conservação. O manejo da fauna silvestre (catetos, queixadas, capivaras e emas) em sistemas extensivos ou semi-extensivos tem permitido a produção de carnes consumidas em restaurantes, churrascarias e supermercados. Trata-se de produtos com identidades socioambientais específicas e que alcançam preços diferenciados no mercado.

A indústria florestal não madeireira tem grande potencial de crescimento, abrangendo desde o beneficiamento primário da matéria-prima até a elaboração de produtos finos, como a jarina, o couro vegetal, os fitoterápicos e os fitocosméticos. Essa bio-indústria depende, no entanto, do desenvolvimento de tecnologias em diversos níveis, algo que demanda políticas específicas.

## **Econegócios e serviços ambientais**

Qual é a influência de uma floresta em pé para a produção de água doce, um bem cada vez mais escasso? Qual o significado da presença da floresta Amazônica para o regime de chuvas do Sudeste ou do Centro-Oeste do País? Quanto vale um rio com potencial hidrelétrico? Ainda não se tem noção do valor monetário pelo trabalho de manter a integridade dos ecossistemas amazônicos. A quantificação dos chamados serviços ambientais deverá ser uma realidade em médio prazo, o que sinaliza para o aumento do valor do Bioma conservado.

O ecoturismo, o turismo sustentável de massa, o turismo científico, a prática de esportes radicais, a observação de pássaros e a pesca esportiva destacam-se também como econegócios, ou seja, como atividades econômicas que valorizam e dependem da conservação da natureza. Na Amazônia, porém, os pontos de estrangulamento para o desenvolvimento pleno do turismo sustentável dizem respeito principalmente à infra-estrutura de transportes, ao saneamento e à necessária qualificação da mão-de-obra local.

## **Produção aquática**

A bacia Amazônica possui vastos recursos pesqueiros e potencial excepcional para a aqüicultura. Até agora, no entanto, a pesca apresenta importância econômica apenas regional e a aqüicultura é incipiente, devido a diversas restrições econômicas e legais. Estima-se que a produção de pescado na Amazônia atinja cerca de 200 mil toneladas/ano (cerca de 20% do total nacional). A atividade gera 155 mil empregos, dos quais 72% no âmbito da pesca de subsistência, 23% pela pesca comercial e apenas 3% pelos frigoríficos.

Os principais problemas relativos à pesca referem-se à exploração de um número reduzido de espécies; à fragilidade da indústria de beneficiamento, que resulta em baixo valor adicionado na região; e à existência de pontos de estrangulamento na infra-estrutura, em especial no que se refere à capacidade de armazenamento de pescado nos períodos de entressafra. Tanto a pesca quanto a aqüicultura oferecem oportunidades de industrialização, desde o beneficiamento do pescado até a utilização da pele de peixe em calçados, bolsas e cintos sofisticados, como também no fornecimento de equipamentos, insumos e serviços.

## Atividade minerária

A produção mineral na Amazônia possui características e políticas bastante diferenciadas dependendo da escala em que se desenvolve. Polariza megaempreendimentos industriais com a quase clandestinidade da atividade garimpeira.

**Mineração industrial** – As principais empresas engajadas na extração e transformação industrial de minerais localizam-se principalmente no Arco do Povoamento Adensado. Dedicam-se à extração de ferro, alumínio primário, alumina, caulim, manganês, bauxita e cassiterita. O porte dos empreendimentos se manifesta no volume de investimentos totais, que chegam a sete bilhões de dólares. Isso não repercute, no entanto, na geração de empregos, que é de aproximadamente 14 mil. Os principais elos das cadeias produtivas localizam-se fora da região e a maior parte da renda gerada direciona-se para regiões mais desenvolvidas, no Brasil e no exterior.

Ainda que o desmatamento provocado pela mineração seja pontual, os reflexos ambientais dessa atividade estendem-se além das áreas onde a mineração é praticada ou podem ser de longa duração, como no caso dos resíduos de manganês. Por outro lado, a renúncia fiscal e o valor reduzido do imposto único sobre mineração fazem com que a atividade seja considerada pouco significativa para o desenvolvimento das localidades onde se instala.

**Garimpo** – O ouro é outro mineral de grande destaque na região. Em 2004, a produção estimada em toda a região amazônica foi de 10 toneladas, o que representa cerca de 20% do total nacional. Na década de 1980 a Amazônia viveu um surto garimpeiro em suas três macrorregiões. Na década seguinte, no entanto, a atividade perdeu vigor devido à queda brusca nos preços do ouro e ao esgotamento das jazidas superficiais.

Mais recentemente, a melhora dos preços internacionais do ouro encorajou o renascimento da atividade em diversas regiões. A falta de políticas consistentes, que encoraja a prática clandestina, gera fortes riscos de serem repetidos os erros do passado. Isso constitui ameaça para populações tradicionais e indígenas e para a integridade dos rios da região.

## Setor industrial

A atividade industrial na Amazônia tem desenvolvimento relativamente recente. Até os anos 1960, resumia-se aos setores de alimentos e bebidas, têxtil e de confecções, florestal e de construção civil. Os incentivos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) propiciaram a implantação de projetos industriais de segmentos mais modernos e dinâmicos, provocando grande diversificação do parque industrial regional.

Cerca de metade do valor da produção industrial local concentra-se no estado do Amazonas, que tem no Pólo Industrial de Manaus (PIM) o maior e mais moderno centro industrial da região, com um contingente de cerca de 100 mil pessoas ocupadas. Este pólo tem como segmentos mais expressivos produtos eletroeletrônicos, equipamentos de informática e veículos de duas rodas. A permanência dos fortes subsídios ao PIM, está garantida até 2023, de acordo com reforma tributária recém-aprovada no Congresso Nacional.

O Pará se destaca pelo processamento de minerais não metálicos, de madeira e mobiliário, e pela metalurgia, cujo processamento de ferro-gusa é o segundo maior do País. A expansão da soja tem estimulado o surgimento de indústrias de processamento de grãos. Em geral, porém, ocorre na Amazônia uma forte desconexão entre a indústria e a produção primária. Com exceção da madeira, apenas uma parte mínima da produção animal e vegetal é beneficiada com algum tipo de processamento industrial na própria região.

## Infra-estrutura e modernização

A transformação do espaço e da dinâmica social na Amazônia ao longo das últimas décadas deve-se, em grande parte, aos investimentos em infra-estrutura. As grandes obras são, por vezes, defendidas como condição essencial ao desenvolvimento e à integração da região ao País. Por outro lado, recebem críticas como vetores de devastação ambiental, de conflitos sociais e de fragmentação territorial. O fato é que os grandes projetos de infra-estrutura na Amazônia ainda não foram suficientemente avaliados quanto a seus custos e benefícios.

O Plano BR-163 Sustentável, que incluiu o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém em uma estratégia mais ampla de desenvolvimento da sua área de influência (*veja box*), representou um marco no planejamento multissetorial para a região. Antes desse Plano, as decisões sobre as obras jamais haviam sido integradas a um processo abrangente de planejamento.

A mentalidade dominante até então resultou em um padrão de intervenções autoritárias, com grande impacto socioambiental, em que raramente as vocações econômicas e os interesses das populações regionais eram considerados. Sabe-se que a mera expectativa de realização de grandes obras estimula a especulação fundiária, a grilagem de terras públicas, as migrações, a abertura de novas frentes de desmatamento e a ocupação desordenada do espaço.

## **Transportes**

Embora tenha se expandido nas últimas décadas, o sistema de transportes na Amazônia Legal ainda é insuficiente para atender às necessidades locais. Opera com baixo grau de eficiência e em condições bastante precárias. A rede fluvial é a mais extensa do país e uma das maiores do mundo, com cerca de 20 mil km. Possui boas condições de navegabilidade, particularmente na estação das chuvas, mas opera com barcos e equipamentos rudimentares. Quanto ao sistema portuário, este possui grande importância na Amazônia, devido às imensas distâncias e às grandes dificuldades de acesso terrestre a boa parte das regiões. Pelos mesmos motivos, o sistema aeroportuário tem grande relevância.

A reduzida malha rodoviária, em sua maior parte não pavimentada, concentra-se essencialmente na macrorregião do Arco do Povoamento Adensado. Apenas sete grandes rodovias federais estruturam a malha rodoviária regional. O mesmo ocorre com as ferrovias, que ocorrem em quantidade extremamente reduzida. Especialmente a necessidade de escoamento de grãos está fazendo com que esta realidade mude rapidamente. A formação de eixos de transporte decorrentes do processo de integração terrestre e fluvial do território atraiu investimentos públicos e privados, definindo uma espécie de macrozoneamento da região.

## **Energia**

A matriz energética regional consiste de geração hidroelétrica, de termelétricas movidas a diesel e agora a gás natural, bem como de lenha e carvão vegetal. A dependência do diesel, que tem altos custos, é ainda muito alta. Importa-se energia elétrica da Venezuela e gás da Bolívia. Faltam investimentos em novas linhas de transmissão e na geração de alternativas locais descentralizadas para atender a localidades isoladas pela floresta.

A produção de energia na Amazônia tem crescido em ritmo acelerado nos últimos anos. A região responde por quase metade do potencial energético brasileiro (120 milhões de megawatts). A capacidade instalada, contudo, restringe-se a 10% desse potencial. As reservas e a produção de petróleo e gás natural limitam-se a bacia de Urucu, no Amazonas, que também se dedica a explorar gás natural.

Dentre todas as regiões do Brasil, a Amazônia é a que tem a menor cobertura de domicílios atendidos com eletricidade. O déficit na área rural é particularmente alto, com mais de um milhão de residências sem acesso. A cobertura está em fase de crescimento e a universalização do atendimento é prevista pelo Ministério de Minas e Energia para 2007.

## **Comunicações**

Nos últimos anos a Amazônia Legal aumentou de forma significativa a capacidade instalada em telecomunicações. As comunidades rurais, no entanto, ficaram à margem desse processo. A região tem mais de 1,7 milhão de linhas telefônicas em uso, mas a ociosidade do sistema varia entre 15% e 49% do potencial instalado, o que aponta para a dificuldade da população urbana em pagar pelos serviços disponíveis.

## **O quadro social**

As mudanças econômicas regionais aprofundaram as desigualdades sociais, sendo expressivos os diferenciais de renda per capita. A proporção dos trabalhadores urbanos com carteira de trabalho assinada é inferior à média nacional. No geral, predomina o setor informal e as taxas de desemprego são elevadas. Nas áreas mais pobres e isoladas da região, o avião, que implica troca de mercadoria por produto ou trabalho, sem a intervenção de dinheiro, ainda é prática comum. Segundo o Ministério do Trabalho, entre 1999 e 2002 foram libertadas cerca de quatro mil pessoas vivendo nessa condição.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador sintético que considera níveis de educação, saúde e renda, revela que em 1999 todos os estados da região estavam abaixo da média brasileira de 0,830. Mas, influenciados



## **Plano BR-163 Sustentável: inaugurando uma nova mentalidade**

*O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém) foi a primeira experiência de elaboração de um plano operacional para uma área da Amazônia Legal baseada nas diretrizes gerais previstas no PAS.*

*Esta rodovia possui 1.765km no trecho entre Cuiabá e Santarém, atravessando uma das regiões mais importantes da Amazônia do ponto de vista do potencial econômico, da diversidade biológica, das riquezas naturais e da diversidade étnica e cultural. Ali vivem aproximadamente dois milhões de habitantes de distintos grupos sociais e econômicos. O estado precário dessa rodovia constitui grave obstáculo para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de sua população. Pavimentá-la, uma reivindicação popular de mais de três décadas, tornou-se prioridade para o Governo Federal.*

*A pavimentação da rodovia sem um plano consistente poderia acelerar os impactos sociais e ambientais indesejáveis na sua área de influência. Os resultados de 15 consultas públicas realizadas na região entre 2004 e 2005 mostraram que o asfaltamento é defendido pela sociedade local na expectativa de que a obra dinamize a economia dos 73 municípios atingidos pela dinâmica criada pelo asfaltamento da rodovia no Mato Grosso e Pará. No entanto, tanto o governo quanto as organizações da sociedade civil alertam que as obras de infra-estrutura devem ser combinadas a medidas de combate à violência e à grilagem de áreas públicas, bem como à alocação de recursos financeiros para o apoio à agricultura familiar e às populações tradicionais.*

*O Plano BR-163 Sustentável inclui o asfaltamento da rodovia em um planejamento mais amplo, que contempla ações de ordenamento do território, infra-estrutura, fomento a atividades econômicas sustentáveis, melhoria dos serviços públicos e outras ações voltadas à inclusão social e ao fortalecimento da cidadania. As ações do Plano distinguem-se para cada uma das três mesorregiões de atuação, considerando-se suas dinâmicas e potenciais.*

*Um aspecto fundamental da elaboração do Plano BR-163 Sustentável é a participação dos governos estaduais, das prefeituras municipais e dos diversos segmentos interessados da sociedade civil, buscando, por meio do diálogo e da negociação, a construção de acordos socialmente legitimados e ajustados à realidade local*

pelos indicadores de educação e saúde, melhores que os de renda, esses estados enquadram-se na condição de médio desenvolvimento humano. Itens como saneamento e acesso à água potável também prejudicam o IDH da região.

Mais do que qualquer outra região brasileira, a Amazônia destaca-se pela diversidade étnica, social e cultural. Atualmente compartilham o território desde 35 etnias indígenas ainda não contatadas até engenheiros engajados no lançamento de satélites espaciais. Trata-se de um grande caldeirão étnico e cultural, no qual convivem populações nativas, migrantes e descendentes de migrantes, em combinações muito diferenciadas de relações sociais.

### **A marcante presença indígena**

Os povos indígenas da Amazônia Legal, ocupantes da região há mais de 10 mil anos, foram dizimados desde os tempos coloniais por guerras, missões, doenças, descaracterização cultural e redução de território. Atualmente, vários dos grupos remanescentes vivem um processo de recuperação demográfica. A participação dos povos indígenas na população regional varia de 1,6% a 2,4%, dependendo do estado, e é bem superior à média do país (0,4%). Em Roraima, chega a 13%. Não obstante, persistem situações conflituosas devido a traumas de contato, desagregação cultural e ameaça ou perda da integridade territorial.

A diversidade étnica e cultural da população indígena é marcante. Existem aproximadamente 160 povos falando cerca de 160 línguas de 14 diferentes troncos-famílias lingüísticas, além de 11 línguas consideradas isoladas. Esses idiomas codificam o conhecimento da natureza e dos comportamentos de convivência harmônica com a floresta e devem ser preservados.

### **Condição das mulheres na Amazônia**

A região amazônica, em geral, manifesta as mesmas tendências observadas no restante do País em relação à condição feminina. Certas especificidades, no entanto, merecem destaque. O crescimento da porcentagem de domicílios chefiados por mulheres nos centros metropolitanos da região foi o maior do Brasil ao longo da última década, fato agravado pelas dificuldades de acesso à terra e a programas habitacionais em áreas urbanas. As mulheres são também prejudicadas na obtenção de aposentadorias e afetadas pela violência doméstica. A ocorrência de gravidez em jovens com menos de 20 anos de idade chega a 30%. Ao mesmo tempo, a fragilidade da rede institucional de apoio às mulheres torna-as especialmente vulneráveis à prostituição.

As mulheres da região têm, em média, níveis de educação superiores aos dos homens. No entanto, o avanço em educação não se traduziu em posição mais favorável no mercado de trabalho. A participação feminina na população economicamente ativa é inferior à média nacional. Em termos de rendimento, as mulheres amazônicas recebem cerca de 82% da média das mulheres brasileiras e em torno de 70% do rendimento dos homens da região.

### **Região marcada por conflitos socioambientais**

Concentração da riqueza e exclusão social são faces de uma mesma moeda. O modelo de ocupação territorial e de crescimento econômico registrado nas últimas cinco décadas favoreceu esses dois fenômenos. O resultado histórico desse modelo é um quadro de antagonismos, permeado por episódios de violência, que tem como alvo preferencial povos e comunidades tradicionais.

Embora a luta pela terra, travada entre grandes proprietários e agricultores familiares sem-terra, seja a face mais visível dessa situação, nem de longe é a única. Embates similares ocorrem na disputa por jazidas, no acesso a recursos pesqueiros, na destinação de recursos hídricos, na extração de madeira, e, com crescente intensidade, na apropriação de recursos genéticos.

A grilagem e a luta pela posse da terra engendram um quadro crônico de conflitos e violência. O custo ambiental da grilagem de terras públicas é elevado, uma vez que a situação fundiária incerta induz a extração predatória de recursos naturais. A busca da legalização de posses pressupõe o desmatamento como prova de uso produtivo da terra. A resolução desse problema e dos conflitos decorrentes depende de ordenamento territorial, respeito pelas diferenças, maior presença do Estado e maior participação da sociedade.

# II. Estratégia para o Futuro

## Mudando padrões na formulação das políticas

De meados dos anos 1960 até muito recentemente, as políticas públicas federais voltadas para o desenvolvimento da Amazônia se caracterizaram por viés autoritário e centralizador. Os governos estaduais e municipais, assim como a sociedade civil, foram pouco consultados e estimulados a participar da tomada de decisão sobre políticas públicas regionais. O clima político vigente e a aura de racionalidade técnica emanada das doutrinas clássicas de planejamento tornavam essas políticas inquestionáveis. Em função da sua baixa legitimidade foram implantadas com fraca base institucional e resultados insatisfatórios.

Promover arranjos produtivos locais que se baseiam em vantagens comparativas associadas à diversidade constitui grande desafio. Isso depende da formação de consensos entre grupos sociais com interesses divergentes e de sinergia entre Estado e sociedade na construção das políticas públicas. Tal objetivo, comum a qualquer plano de desenvolvimento, é de importância ainda maior para a Amazônia, em função da herança de antagonismos e de fragilidade institucional legada por esse passado. A superação de tal dificuldade deve ser, portanto, meta transversal de toda e qualquer política formulada e implementada no âmbito do PAS.

Em harmonia com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o PAS assume que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil resultou em desigualdade na distribuição de renda entre pessoas e entre regiões. A fase atual, de intensa competição em mercados globais, tende a acentuar esse quadro, com especial impacto em áreas periféricas, caracterizadas por excessiva especialização em produtos primários.

A geração de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, em harmonia com as diretrizes governamentais de crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade socioambiental, requer que o PAS seja orientado por um novo paradigma de planejamento. Apesar de reconhecer que o crescimento dos investimentos e do PIB regional é importante para qualquer estratégia de desenvolvimento, o PAS não se limita a essa dimensão. Afinal, diferentes composições de produto e de investimento podem resultar em estruturas distintas de distribuição de renda, sustentabilidade política e social, geração de emprego e resposta às necessidades da maioria da população.

## Construindo estratégias locais e regionais

A concepção do PAS baseia-se na visão de que o processo de desenvolvimento depende da construção de instituições adequadas e da mobilização de sinergias entre Estado e sociedade. Obedecendo a compromisso de governo, deverá contribuir para a transferência de responsabilidades e meios para que estados e municípios assumam as que lhes competem. Já está suficientemente demonstrado que a descentralização de políticas públicas reduz custos, além de aumentar a transparência e o controle social. Por isso, embora o PAS se proponha a abordar todas as escalas territoriais, enfatizará os níveis em que a participação da sociedade resulte em mobilização endógena de recursos e em geração de soluções adequadas a demandas diferenciadas.

O PAS reconhece a Amazônia como um mosaico extremamente variado de territórios urbanos e rurais diferenciados, em que comunidades, povos indígenas e demais grupos sociais vivem, estabelecem conexões, se relacionam com a natureza e investem intenso significado cultural e simbólico. São territórios de vida e reprodução, onde as pessoas, muitas vezes ao longo de várias gerações, criaram raízes e projetaram expectativas. Embora o PAS deva operar em todas as escalas do território, a primazia dada aos espaços de vivência e à importância da comunidade explicam o interesse maior relativo às escalas local e sub-regional.

Dessa forma, a proposta de implementação do PAS não chega ao nível de detalhamento operacional. Estabelece diretrizes estruturantes que balizam amplos processos de negociação com os atores sociais relevantes na elaboração de programas e projetos de intervenção. Regionalizar as estratégias é condição necessária para o alcance de resultados satisfatórios, assegurando concretude às diretrizes, estratégias e linhas de ação planejadas.

## **Espaços de participação**

O objetivo do planejamento passa a ser não apenas implementar determinada política pública. Mas também construir e valorizar a aprendizagem da cooperação, do diálogo, da negociação pacífica de diferenças, da produção conjunta de soluções e da formação de consensos possíveis. Além de políticas públicas mais eficazes, o planejamento propiciará também um capital duradouro de interlocução, cooperação, confiança e capacidade de resposta coletiva aos desafios do desenvolvimento sustentável.

Para implementar tal visão é preciso estruturar novos espaços de diálogo e de negociação, além de valorizar os fóruns participativos já existentes. Esses espaços funcionarão em dois níveis:

- *Câmaras setoriais, em que se mobilizam atores sociais vinculados aos diversos setores econômicos;*
- *Fóruns territoriais, que organizam a visão de desenvolvimento de um determinado território, de forma transversal. Exemplo disso é a mobilização da sociedade em torno do Plano BR-163 Sustentável.*

O PAS deverá viabilizar ganhos concretos, em curto e médio prazo, para os setores e regiões que investirem na formação de consensos. Sabe-se que há setores que já contam com significativo acúmulo no grau de mobilização dos indivíduos, comunidades e empresas que o compõem. O mesmo não ocorre com outros setores e regiões, que manifestam grau elevado de antagonismo entre os atores ou não possuem experiência em participação e ação coletiva.

O PAS pretende atuar como catalisador da mobilização, tanto por representar o apoio do Governo Federal e dos governos estaduais, detentores de recursos econômicos e políticos relevantes, quanto pelo exemplo dos setores e regiões que se mobilizarem com sucesso. O apoio aos esforços de auto-organização e mobilização de setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas deve ser um compromisso central da estratégia de implementação do PAS.

Embora privilegie a construção participativa das políticas públicas, a estratégia de implementação descrita acima pode não ser aplicável a toda e qualquer questão no âmbito do Plano. Existem procedimentos e fóruns de decisão cujo funcionamento é regulamentado por normas e legislação restritivas à participação direta da sociedade civil. Nesses casos, a atuação do PAS ocorrerá de forma convencional, mantendo-se o compromisso de governo com a transparência e o controle social.

## **O desafio da conservação ambiental**

As iniciativas de desenvolvimento da Amazônia precisam levar em consideração as implicações da presença dominante da floresta. De um lado, ressaltam-se os cuidados requeridos para sua conservação. De outro, destacam-se as possibilidades de aproveitamento econômico dos produtos florestais associados à biodiversidade. Afinal, deve-se ter em mente que um dos objetivos do PAS é a geração de emprego e renda para vastas camadas da população. Promover a utilização da riqueza florestal com simultânea conservação do Bioma, sob uma ótica de dinamismo econômico com inclusão social, é talvez o desafio mais significativo para a Amazônia no presente.

As estratégias propostas devem lidar com semelhante cuidado dos demais ecossistemas que coexistem na Amazônia Legal. Isso deve se dar por meio da promoção de um uso menos extensivo de suas potencialidades agropecuárias e agroindustriais, bem como mediante a recuperação de terras já alteradas ou abandonadas. Deve-se estimular ainda o surgimento de cadeias e arranjos produtivos mais densos do ponto de vista tecnológico e também mais capazes de incorporar economicamente segmentos expressivos da população.

## **Eixos temáticos**

O PAS estrutura-se em torno de um conjunto de questões de reconhecida importância para o desenvolvimento regional. Trata-se de eixos temáticos válidos tanto para o tratamento das macro e sub-regiões quanto para os vários segmentos socioprodutivos:

- *gestão ambiental e ordenamento territorial;*
- *produção sustentável com inovação e competitividade;*
- *inclusão social e cidadania;*
- *infra-estrutura para o desenvolvimento;*
- *novo padrão de financiamento.*

O entrelaçamento dos recortes da regionalização e das composições sócio-produtivas com esses eixos temáticos compõe uma teia que referencia a análise e a montagem das estratégias do PAS. Destaca-se, ainda, a integração sul-americana como tema que situa a Amazônia no seu contexto continental e tem merecido prioridade nacional.

## Diretrizes do PAS

O PAS norteia-se por seis diretrizes gerais que permeiam toda a orientação estratégica, bem como as respectivas ações:

- *Promoção do ordenamento territorial mediante regularização fundiária, proteção dos ecossistemas e dos direitos das populações tradicionais, bem como melhor destinação das terras para a exploração produtiva;*
- *Minimização do desmatamento ilegal com a transformação da estrutura produtiva regional, impedindo-se a replicação do padrão extensivo de uso do solo;*
- *Esforços no sentido de agregar valor à produção regional, mediante capacitação tecnológica dos setores tradicionais, indução de novos empreendimentos baseados em conhecimento técnico-científico avançado, em especial quanto ao uso sustentável da floresta;*
- *Estímulo ao desenvolvimento com equidade, evitando-se reproduzir a desigualdade social, em que poucos se beneficiam de investimentos e iniciativas para a região;*
- *Estímulo à cooperação entre os entes federativos;*
- *Fortalecimento da sociedade civil, para que a crescente presença do Estado na região seja construída em sinergia com o seu engajamento.*

## Objetivo geral e objetivos específicos

O PAS tem como objetivo geral implementar um novo modelo de desenvolvimento na Amazônia brasileira, pautado na valorização das potencialidades de seu enorme patrimônio natural e sócio-cultural. Volta suas ações para a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, com inserção em mercados regionais, nacionais e internacionais, bem como para o uso sustentável dos recursos naturais com manutenção do equilíbrio ecológico.

Seus objetivos específicos são:

a) Promover a gestão ambiental e o ordenamento territorial em bases sustentáveis, priorizando a regularização fundiária, a negociação de conflitos socioambientais, a criação e efetiva implantação de unidades de conservação e de terras indígenas, o aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e controle ambiental e, quando necessária, a reorientação de atividades produtivas;

b) Viabilizar atividades de produção sustentável com inovação tecnológica, estimulando a geração de emprego e renda, o aumento da segurança alimentar e maior competitividade em mercados regionais, nacionais e internacionais, priorizando a melhor utilização de áreas já abertas e o uso múltiplo da floresta em bases sustentáveis;

c) Fortalecer a inclusão social e a cidadania por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas, envolvendo parcerias entre órgãos governamentais, sociedade civil e setor privado, com transparência e controle social; universalização do acesso a educação, saúde, segurança pública, previdência social e realização de ações prioritárias voltadas ao enfrentamento dos problemas urbanos e ao fortalecimento das cidades.

d) Implementar e manter obras de infra-estrutura nos setores de transporte, energia e comunicações na Amazônia, como elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, de forma articulada com estratégias de ordenamento territorial, maximizando benefícios socioeconômicos e minimizando eventuais impactos negativos.

e) Estabelecer um novo padrão de financiamento na Amazônia, voltado para a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, o uso sustentável dos recursos naturais e a intensificação da incorporação de conhecimentos técnico-científicos à produção.

# Estratégias de implementação

## Elementos gerais

Um dos maiores desafios do Plano é promover um ordenamento territorial que compatibilize interesses de ordem privada com os de ordem coletiva. Isso se manifesta na destinação de terras públicas, bem como nas ações públicas de mitigação de efeitos decorrentes da implantação de infra-estrutura e de grandes projetos. Uma questão central é assegurar direitos de populações mais vulneráveis frente à expansão de atividades econômicas e conservacionistas na fronteira amazônica.

A estratégia preconizada pelo PAS é ampliar a presença do Estado na região em todos os níveis. O Governo Federal deve garantir maior governabilidade sobre os movimentos de ocupação e transformação socioprodutiva de determinadas áreas. Tal presença manifesta-se também por meio da oferta de serviços públicos essenciais, como educação, segurança, saúde, habitação, assistência técnica, regularização fundiária e justiça. Tais ações devem contar com o apoio financeiro do setor privado operante na região, bem como da cooperação internacional. Pela experiência e o conhecimento que detêm, as Forças Armadas podem contribuir na estruturação de uma logística apropriada à provisão desses serviços.

Como parte dessa estratégia, enfatiza-se também a necessária sinergia entre diferentes órgãos da administração pública no exercício da fiscalização e do controle. Deve-se informar e capacitar os agentes públicos sobre as normas legais existentes, bem como sobre as novas oportunidades de acesso à informação em fluxo contínuo, como as fornecidas pelo Sistema Compartilhado de Informações Ambientais (SISCOM) e pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Munidos desses recursos, eles terão mais chances de conter a grilagem e o desmatamento.

A organização de uma estrutura produtiva sustentável necessita ações que conciliem objetivos de dinamização da economia local e crescimento das exportações com a internalização de seus benefícios na região. E, ao mesmo tempo, que estimule a formação e o adensamento de cadeias produtivas, particularmente em torno das atividades exportadoras. A geração de conhecimentos e a definição de mecanismos de difusão tecnológica para o setor produtivo constituem pontos obrigatórios da estratégia para a Amazônia. O estímulo à inovação vale não apenas para as empresas, mas também para as instituições de pesquisa e os órgãos de financiamento.

É preciso aumentar o vínculo entre as agendas de pesquisa e as questões objetivas da estrutura produtiva regional. Constituem itens essenciais da estratégia a ampliação do foco e da efetividade das ações de difusão de tecnologias em todos os setores de atividade e disseminar padrões, normas técnicas e outros elementos de tecnologia industrial básica.

A compensação por serviços ambientais, como já ocorre no caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia (Proambiente), abre um caminho promissor de valorização de práticas compatíveis com a conservação ambiental. Além dos serviços ambientais globais (conservação da biodiversidade, fixação de carbono e redução de gases do efeito estufa), será importante contemplar, no futuro, os serviços regionais e nacionais, que se referem aos recursos hídricos e ao equilíbrio ecossistêmico.

O desafio da inclusão social reitera a necessidade de uma ação mais direta no suporte ao desenvolvimento urbano da Amazônia, em especial na provisão adequada de serviços básicos, como segurança pública, habitação e saneamento, bem como no acesso a energia, serviços de telecomunicações e transportes. É preciso considerar também que a indústria e o comércio em áreas urbanas oferecem emprego e renda sem desmatamento.

No campo social, os mecanismos de cooperação intergovernamental, as medidas de caráter assistencial e as iniciativas de transferência de renda são aspectos cruciais da agenda devotada à inclusão social e à cidadania. A estratégia básica consiste, nesse caso, em angariar apoio para um tratamento diferenciado da Amazônia em relação às demais regiões, tendo em vista os indicadores de desenvolvimento humano dessa região.

A estratégia do PAS enfatiza a necessidade de resgate e fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA). Isso poderá ocorrer mediante a realização de projetos conjuntos e o aprofundamento das relações entre as comunidades fronteiriças em nível local, seja por meio da utilização de equipamentos já existentes nos núcleos urbanos, seja por meio de iniciativas como as das "cidades-gêmeas", em que os fluxos transfronteiriços animam adensamentos, embriões de integração a serem reforçados e convenientemente geridos.

# Estratégias para as macrorregiões amazônicas

## Arco do Povoamento Adensado

A dinâmica dessa macrorregião, que apresenta os mais altos índices de renda per capita e de desenvolvimento humano da Amazônia, é ditada pelo intenso movimento de urbanização. Nesse sentido, questões como saneamento e melhoria geral na provisão dos serviços públicos urbanos merecem ações específicas, bem como a consolidação da malha viária e a expansão das redes de telecomunicações. O mesmo se dá com a promoção da economia popular, que sustenta amplas cadeias de produção e consumo nas cidades da região.

Do Arco do Povoamento Adensado, partem os capitais em direção às demais regiões da Amazônia. As políticas públicas nessa região devem focalizar, portanto, a intensificação de atividades dinâmicas não predatórias, visando conter o deslocamento para novas fronteiras e priorizando a recuperação de áreas alteradas por desmatamento. As terras já abandonadas podem servir aos propósitos de acolher iniciativas de reforma agrária, aproveitando-se a proximidade com os mercados consumidores, ou mesmo estancar a expansão da soja em terras não desmatadas.

Entre as atividades econômicas nessas áreas, a alta produtividade na produção de grãos deve compor a agenda estratégica do Plano, ao lado do controle da erosão do solo e da poluição das águas. O estímulo à pecuária e a suas indústrias correlatas (frigoríficos e laticínios) pode integrar-se ao complexo produtivo da soja. As empresas do ramo da mineração e metalurgia devem participar mais ativamente dos esforços de desenvolvimento, não só mediante o pagamento de *royalties*, como na mobilização de recursos financeiros para investimentos nessa macrorregião.

No campo energético, o domínio da tecnologia do biodiesel abre novas perspectivas e revigora as chances de ampliação de um uso mais intensivo dos recursos nas unidades de produção agropecuárias e agroindustriais de menor porte, permitindo a inclusão dos pequenos produtores rurais. Por outro lado, os sistemas agroflorestais e os produtos florestais não madeireiros reclamam atendimento às necessidades básicas dos projetos experimentais ali existentes. Estes demandam provisão adequada de crédito, acesso aos mercados, capacitação gerencial, comercial e técnica das organizações de produção e difusão de tecnologias promissoras.

A modernização do setor empresarial madeireiro precisa ser acelerada com novas tecnologias de produção e difusão de seus produtos. O manejo adequado e a certificação constituem ferramentas obrigatórias de modernização, bem como o aproveitamento de seus resíduos. As novas políticas públicas para o setor madeireiro, como a Lei de Gestão de Florestas Públicas, a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 e programas florestais estaduais refletem essa visão de modernização do setor.

Gerenciamento costeiro e controle dos recursos do mar constituem opções estratégicas para a abertura de novas ocupações produtivas afinadas com a cultura e a tradição da região. Priorizar o manejo dos recursos hídricos e solucionar questões de disputas entre comunidades e hidrelétricas são importantes para o desenvolvimento pesqueiro.

No Arco do Povoamento Adensado, a produção domina sobre a conservação, o que demanda esforços concentrados para proteger remanescentes florestais. A criação de novas unidades de conservação deve ser pensada para compor mosaicos com as terras indígenas e reservas extrativistas já existentes. Constitui ação estratégica conservar e recuperar áreas de preservação permanente (APP) e reservas legais em propriedades privadas. Tais iniciativas demandam ações de prevenção e controle de queimadas e incêndios florestais, bem como de vigilância sobre áreas protegidas, o que pressupõe presença ativa do Estado.

## Amazônia Central

Essa macrorregião convive com forte expansão de novas fronteiras agropecuárias, principalmente ao longo dos eixos rodoviários e fluviais. É grande a proporção de áreas florestais, terras indígenas e unidades de conservação, o que a torna particularmente vulnerável. O foco da ação deve ser o ordenamento da expansão em torno de rios e rodovias, o fortalecimento da produção familiar, a exploração florestal sustentável, a agregação de valor à produção local e a aceleração do ritmo da ação conservacionista, mediante:

- *regularização fundiária, para dar destinação às terras públicas;*
- *realização do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), acompanhado de ações de fiscalização, monitoramento e controle;*
- *garantia de acesso aos recursos naturais para grupos sociais mais vulneráveis (produtores familiares, ribeirinhos, extrativistas, quilombolas, indígenas);*

- *demarcação e proteção de terras indígenas e unidades de conservação, incluindo a criação de novas unidades estaduais e federais em locais ameaçados, com a participação da população do entorno ;*
- *manejo florestal sustentável, com certificação, inclusive em florestas públicas;*
- *ordenamento da pesca e da aquicultura sustentável, bem como a coibição de tentativas de expansão da soja pelos terrenos frágeis de várzea;*
- *mediação de conflitos entre a pesca artesanal e a comercial, por meio da regulamentação das condições de captura do pescado e coibição de tentativas de monopolização dos mercados regionais por empreendedores da pesca comercial;*
- *estímulo ao ganho de escala, à agregação de valor e à comercialização nos mercados doméstico e internacional dos produtos gerados pelos povos e comunidades tradicionais;*
- *incentivo à bioprospecção e à bio-indústria apoiada em recursos genéticos regionais;*
- *apoio aos núcleos urbanos próximos aos eixos, com a consolidação de atividades econômicas de maior valor agregado e a implantação de redes de estradas vicinais.*

## **Amazônia Ocidental**

Esta macrorregião compreende vastas extensões de florestas e farta disponibilidade de água e de recursos minerais, que ainda permanecem distantes das grandes rodovias. A sociodiversidade é uma de suas grandes riquezas, com forte presença de populações indígenas e caboclas e de forças militares. A concentração da economia industrial em Manaus não rompeu com o domínio do extrativismo e da circulação fluvial na Amazônia Ocidental. A região é também marcada pela vulnerabilidade das fronteiras políticas com a Colômbia, o Peru e a Bolívia, em razão dos fluxos associados ao narcotráfico e outras atividades ilícitas, como a exploração de madeira.

Vigilância e expansão orientada devem ser as palavras-chaves para a ação política nessa área, onde são cruciais as contribuições do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER). Com relação à vigilância há, portanto, que considerar:

- *a responsabilidade socioambiental na construção e reabertura de estradas e obras de infra-estrutura que impliquem novos corredores de ocupação ;*
- *a prevenção e o combate à grilagem de terras públicas, seguidas de regularização fundiária;*
- *a aceleração no ritmo de criação dos corredores ecológicos já previstos, combinando-os com diversas formas de proteção;*
- *o monitoramento da poluição hídrica;*
- *a contenção do narcotráfico e o controle das fronteiras políticas;*
- *o combate à biopirataria e a proteção ao conhecimento tradicional; e*
- *a implementação de ações para atender, as populações indígenas em suas terras, em condições dignas, evitando sua migração para as periferias dos núcleos urbanos. .*

Essa macrorregião possui condições de implementar um desenvolvimento sustentável sofisticado, mediante o aproveitamento de recursos naturais com tecnologias avançadas que permita a obtenção de produtos certificados e de alto valor no mercado internacional. Para alcançar níveis mais avançados de desenvolvimento da biotecnologia e bio-indústria será necessário, no entanto, enfrentar a indefinição legal, bem como estruturar cadeias produtivas e de redes de escoamento e comercialização desses produtos.

O manejo florestal constitui atividade estratégica nessa macrorregião, em que as compensações pelos serviços ambientais reúnem as melhores condições para serem implantadas. Da mesma forma, o ecoturismo, o turismo em terras indígena, o turismo científico e outras formas de turismo sustentável mostram-se extremamente propícios para a região desde que seja implantada a estrutura adequada para isso.

A criação de um pólo de gás-químico e outro de informática constituem pontos estratégicos para a integração continental da Amazônia. Para tal, as empresas já estão criando centros de pesquisa e desenvolvimento e capacitando mão-de-obra. O apoio às indústrias eletroeletrônica e de duas rodas é vital para a manutenção do nível de emprego local. A quebra do isolamento tem importância social, econômica e política, exigindo a intensificação das comunicações, a produção e a distribuição de energia com formas alternativas e sustentáveis.

Nessa região, deve-se tirar partido da navegação fluvial, demandando a modernização de seus sistemas. Da mesma maneira, pressupõe-se a modernização de redes menos impactantes, como as de telecomunicações e aeroviária. A produção e a distribuição de energia tornam-se necessárias frente à crescente demanda de Manaus e das populações



interioranas que subsistem à base do diesel. Duas alternativas não excludentes merecem ser pensadas: a utilização do gás de Urucu e de países vizinhos e a utilização de biomassa.

A estratégia para essa macrorregião inclui ainda a defesa da soberania nacional, sobretudo no Alto Solimões, onde se situa a fronteira tríplice entre Brasil, Colômbia e Peru. Além de intensificar a presença do Estado para conter atividades ilícitas, deve-se regular as relações com os países vizinhos quanto à exploração de populações brasileiras e ao uso de serviços, como os de saúde, por exemplo, por habitantes de países vizinhos.

A relação com os países vizinhos comporta também projetos de cooperação, como os que visam a ligação de Roraima com o Caribe, por meio da Venezuela e da Guiana. Tais processos se inserem no projeto maior de integração da Amazônia ao resto do continente. Impõe-se a cooperação dos países amazônicos para alcançar economias de escala e projeção política coletiva no cenário global, inclusive fortalecendo o Mercosul.

## Coordenação institucional

Para ser efetivo, o PAS depende da criação de um quadro institucional que favoreça o desenvolvimento sustentável da Amazônia, o que envolve a discussão sobre: (1) o tipo de intervenção do poder público federal, considerando-se que sua importância relativa na região permanece elevada; (2) as relações federativas, no reconhecimento de que a redemocratização e a divisão de competências estabelecidas na Constituição de 1988 impuseram um relacionamento mais próximo e intenso entre os entes federados.

Vale lembrar que o mosaico institucional da região conta com uma expressiva quantidade de organizações devotadas ao desenvolvimento regional da Amazônia, sobretudo no âmbito federal. Essas instituições necessitam avançar em questões relativas à coordenação e integração de suas agendas de trabalho no território. A afinação do aparato institucional faz-se necessária para atenuar a superposição de funções e otimizar a aplicação de recursos.

Ao defender a recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE e SUDECO), o Governo Federal propõe que estas assumam a coordenação das ações de desenvolvimento regional. A nova SUDAM deverá ter como objetivo a redução das desigualdades regionais na região amazônica, tal como consagrado nas orientações estratégicas do PPA. Na constituição de seu conselho deliberativo, a entidade contará ainda com a participação do Presidente da República, dos ministros e dos governadores, além de representantes da sociedade civil, conferindo-lhe maior legitimidade na tomada de decisões.

Outro espaço importante que pode desempenhar funções de coordenação das ações na região é o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ) que, para tanto, deverá ser reestruturado.

Cabe reavaliar as atribuições e o funcionamento das instituições que possuem papéis de coordenação na região, como forma de assegurar a adequada unidade no tratamento da questão regional. Essa revisão de papéis visa melhorar as relações entre os entes federados no que se refere ao compartilhamento de visões de desenvolvimento, à concertação das iniciativas nos diversos níveis, inclusive com a sociedade civil. Assim, a dimensão federativa estará colocada no mais alto nível da hierarquia institucional devotada ao desenvolvimento da Amazônia.

## Financiando o desenvolvimento regional

Os instrumentos de financiamento da região amazônica precisam ser reorientados para estarem em acordo com as diretrizes do PPA de crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental. Isso exige clareza tanto das características e dos problemas do padrão de desenvolvimento vigente, como daquilo que se pretende implantar como alternativa ao modelo atual.

O PAS considera que o novo padrão de financiamento deve cumprir os seguintes papéis:

- *funcionar como instrumento de redução das desigualdades, tanto pessoais, ao priorizar os pequenos e médios produtores, quanto regionais, ao promover uma distribuição de recursos mais justa e equânime entre os estados da região;*
- *responder às exigências estratégicas do modelo de desenvolvimento baseado na inovação tecnológica;*
- *atuar como poderoso instrumento de ordenamento e de promoção da sustentabilidade ambiental;*
- *estimular a formação de parcerias entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento regional;*

- *favorecer a integração intra e inter-regional, especialmente no que diz respeito ao apoio às cadeias produtivas e aos arranjos produtivos locais.*

Essas diretrizes implicam a reorientação dos financiamentos e investimentos ora praticados na região, em especial os destinados pelos fundos constitucionais e pelas instituições de crédito e financiamento oficiais. Além dos recursos oriundos de programas e ações do Governo Federal, bem como de fontes de financiamento dos governos estaduais, é importante alinhar em torno desses objetivos uma série de possíveis novas fontes, tendo como propósito:

- *reunir recursos de origem e custos de captação distintos, de modo a formar um funding adequado às reais possibilidades de remuneração dos projetos que se inserem nas prioridades da política de desenvolvimento sustentável da região;*
- *eleger o espaço territorial como um elemento central na definição dos tipos de projetos a serem beneficiados, integrando a política de crédito com a nova regionalização do território amazônico;*
- *criar condições que viabilizem o acesso ao crédito por segmentos da sociedade que não preenchem os requisitos usualmente exigidos em operações bancárias; e*
- *implementar um novo modelo de gestão desses recursos.*

Diante de um quadro de dificuldades e restrições para se alcançar no curto prazo acréscimos substanciais de recursos para a região vislumbram-se algumas fontes inovadoras. Uma delas é viabilizar a formação de parcerias com o setor privado, principalmente no que diz respeito à infra-estrutura urbana. Outra opção é exigir contrapartidas dos beneficiários de programas de crédito e/ou incentivo fiscal. É possível sugerir também que novas fontes de recursos públicos provenham da aplicação de tributos a atividades que exploram os recursos naturais da Amazônia em bases empresariais modernas, e ao mesmo tempo, coibir a exploração predatória, revertendo o produto de sua arrecadação em benefício da população local.

As alternativas contempladas na Constituição Federal permitem considerar duas hipóteses: o Imposto Territorial Rural (ITR) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). No caso do ITR, a transferência da competência tributária para os estados abre uma nova possibilidade de melhor aplicação desse tributo. O objetivo é desestimular a manutenção de latifúndios improdutivos e dar sentido econômico e social à propriedade.

A proteção do patrimônio natural é claramente uma questão de relevante interesse econômico, frente ao enorme desperdício de recursos que significa o desmatamento. Justifica-se, portanto, que a União utilize a CIDE em prol do melhor aproveitamento econômico dos recursos naturais do País. O objetivo dessa contribuição seria o de onerar financeiramente a derrubada da floresta, criando um incentivo econômico à sua preservação. A contribuição proposta incidiria sobre a derrubada de madeira, ficando isenta a que esteja sendo explorada de acordo com as normas do manejo florestal sustentável.

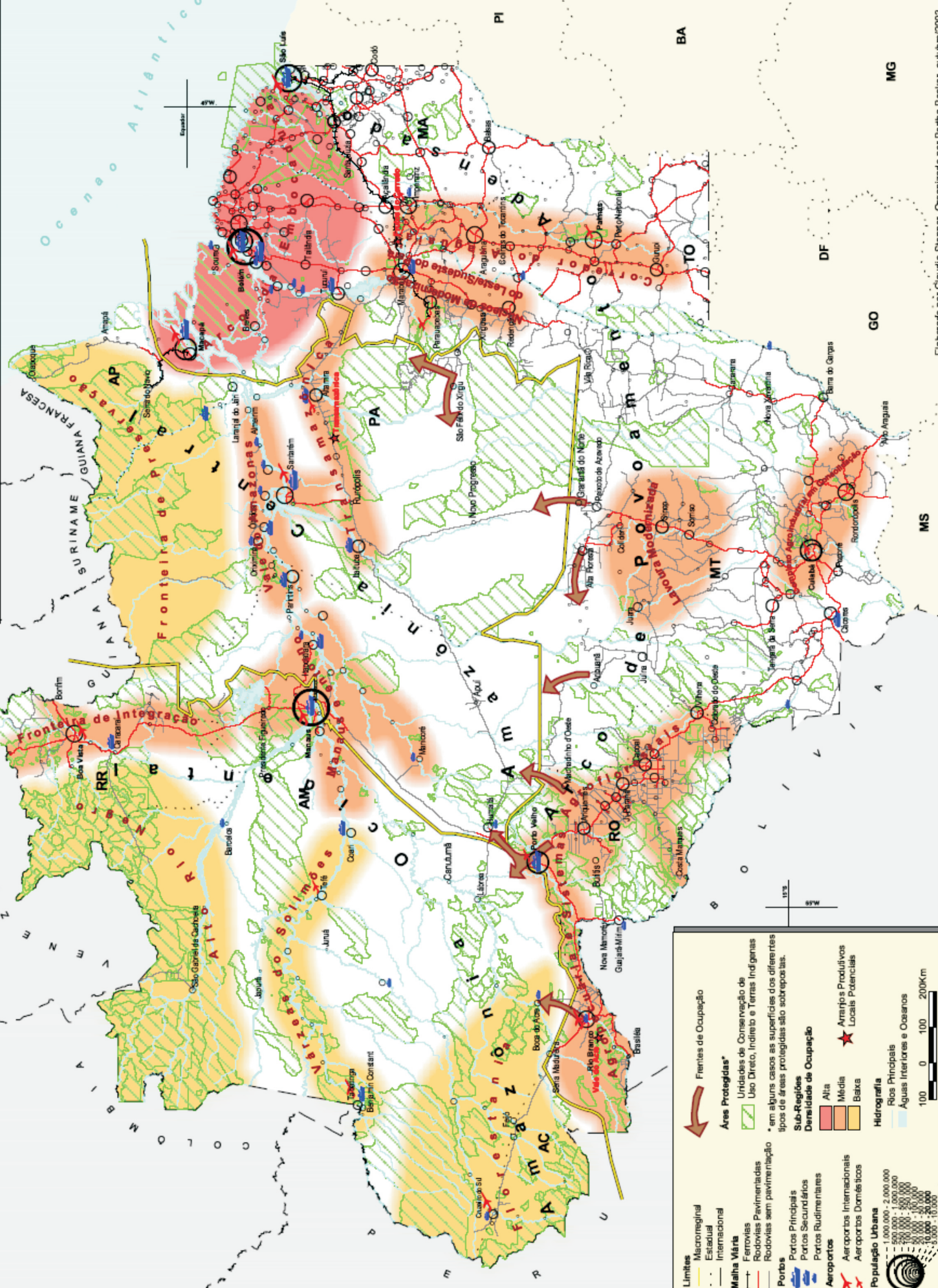
Há, ainda, a possibilidade de utilização de *royalties*, mecanismos de compensação financeira pela utilização de direitos de propriedade de terceiros. São duas as situações em que esse instrumento pode ser utilizado: na exploração de propriedade intelectual de terceiros (patentes) e na exploração econômica de bens da União, a exemplo do petróleo, dos minerais e dos rios.

Os recursos externos também têm importante papel a desempenhar na estratégia de desenvolvimento da Amazônia, no contexto do novo padrão de financiamento que se propõe por meio do PAS. Vale lembrar, porém, que a utilização dos recursos internacionais contemplados em contratos de empréstimo com organismos financeiros multilaterais e bilaterais, ou mesmo em acordos de doação de organismos estrangeiros, está condicionada às limitações decorrentes das regras do ajuste fiscal, especialmente no que diz respeito a contrapartidas orçamentárias. Além disso, é fundamental definir as prioridades para a utilização desses recursos a partir de critérios estabelecidos com base na estratégia brasileira para o desenvolvimento sustentável da Região.

Neste sentido, o PAS pode representar uma oportunidade pioneira de institucionalização de iniciativas de articulação público-privado nacional com parceiros internacionais que demonstrem interesse em participar da construção de um novo modelo sustentável de desenvolvimento, que também pode servir de referência para outras experiências similares no mundo.



# Amazônia Legal - Sub-regionalização Esquemática - 2003



**Limites**

- Macrorregional (Red dashed line)
- Estadual (Black dashed line)

**Malha Viária**

- Ferrovias Pavimentadas (Red line with cross-ticks)
- Rodovias Pavimentadas (Red line)
- Rodovias sem pavimentação (Black line)

**Portos**

- Portos Principais (Blue circle with white center)
- Portos Secundários (Blue circle)
- Portos Rudimentares (Blue square)

**Aeroporos**

- Aeroporos Internacionais (Red airplane icon)
- Aeroporos Domésticos (Black airplane icon)

**População Urbana**

- 1.000.000 - 2.000.000 (Large black circle)
- 500.000 - 1.000.000 (Medium black circle)
- 200.000 - 500.000 (Small black circle)
- 100.000 - 200.000 (Very small black circle)
- 50.000 - 100.000 (Tiny black circle)
- 20.000 - 50.000 (Micro black circle)
- 5.000 - 20.000 (Micro black circle)
- até 5.000 habitantes (Micro black circle)

**Fronteiras de Ocupação**

- Red arrow pointing right

**Áreas Protegidas\***

- Unidades de Conservação de Uso Direto, Indireto e Terras Indígenas (Green hatched area)
- \* em alguns casos as superfícies dos diferentes tipos de áreas protegidas são sobrepostas.

**Sub-Regiões**

- Alta (Red)
- Média (Orange)
- Baixa (Yellow)

**Arranjos Produtivos Locais Potenciais**

- Red star

**Hidrografia**

- Rios Principais (Blue line)
- Águas Interiores e Oceanos (Light blue area)

**Scale:** 100 0 100 200Km



PARÁ

Secretaria Geral da  
Presidência da República

Casa Civil da  
Presidência da República

Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão

Ministério do  
Meio Ambiente

Ministério da  
Integração Nacional

GOVERNO FEDERAL