

<http://colunas.globoamazonia.com/philipfearnside/>



## Política de Conservação na Amazônia – Parte 3

*qua, 16/03/11*

por *Globo Amazônia* |

categoria [Uncategorized](#)

# Programas de conservação

## *Fundo Amazônia*

Discussões sobre programas ambientais na Amazônia hoje focalizam o futuro do Fundo Amazônia, que foi criado em 2008 pelo governo brasileiro para receber doações de outros países interessados em ajudar o Brasil em reduzir as suas emissões de gases de efeito estufa. O desmatamento na Amazônia ainda é o componente maior nas emissões brasileiras, mesmo com a redução das taxas de desmatamento desde 2004. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), oficializado em 2009, visa reduzir as emissões até 2020, com benefícios de redução de emissão que seriam ligados às doações ao fundo (1, mas ver ref. 2). A Noruega prometeu doar US\$1 bilhão até 2015, dos quais aproximadamente 10% foram repassados até agora. A aplicação do dinheiro em projetos ambientais está sofrendo uma série de atrasos, embora alguns projetos

tem sido liberados desde a véspera da conferência de Copenhague no final de 2009.

O Fundo Amazônia é o foco de controvérsias por ser administrado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES não é uma entidade ambiental. Muito pelo contrário, é a fonte principal de financiamento das grandes obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com imensos impactos ambientais na Amazônia brasileira. O BNDES também financia uma larga gama de hidrelétricas e rodovias em países vizinhos, como Bolívia e Peru, onde as leis ambientais são mais fracas do que no Brasil. As decisões do comitê que define as diretrizes do Fundo são geralmente descritas como “não transparentes”,<sup>(3)</sup> Há uma crescente preocupação com isto na opinião pública na Noruega e no meio político naquele país,<sup>(4)</sup> colocando em risco uma fonte muito importante, em potencial, para melhorar a situação ambiental na Amazônia.

Lições úteis para a aplicação dos recursos do Fundo Amazônia podem ser tirados do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7), que foi um dos principais financiadores de programas ambientais na Amazônia até a sua finalização em 2008.

### *Programa Piloto (PP-G7)*

#### *Avaliação do PP-G7*

O Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7) foi anunciado pelos países G-7 na sua reunião em Houston em 1990, uma época em que a preocupação global com relação ao desmatamento

amazônico atingiu em um ponto alto e a havia cobertura quase diária do assunto na imprensa internacional. Sob pressão dos seus eleitores, os líderes do G-7 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e os E.U.A.) sinalizaram que eles repassariam US\$1,5 bilhões ao Programa. No entanto, com o fim da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED, ou ECO-92) em junho de 1992, a atenção da mídia sobre Amazônia desapareceu abruptamente. Quando o PP-G7 começou em 1993, os países G-7 só cometeram US\$250 milhões de fundos ao programa central, ou um sexto da quantia original, e até mesmo este valor teve de ser extraído dos países com um esforço considerável. Originalmente, esperava-se que o PP-G7 durasse três anos, mas demoras na iniciação de vários componentes, combinado com o desejo de todos os lados para continuar as atividades mais prósperas, resultado em extensão repetida do programa, que durou até 2009.

O PP-G7 foi financiado pelos países de G-7 e administrado pelo Banco Mundial e o governo brasileiro. Componentes incluíam o PD/A (projetos demonstrativos tipo “A”) para projetos de desenvolvimento sustentáveis em pequena escala levados a cabo por ONGs. Também foram incluídos projetos para reservas extrativistas e terras indígenas. Um Sub-Programa dos Recursos Naturais (SPRN) incluiu o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e o fortalecimento dos órgãos estaduais do meio-ambiente (OEMAs) em cada um dos nove estados da Amazônia Legal brasileira. O Projeto PROMANEJO promoveu iniciativas de manejo sustentável, incluindo projetos nas florestas nacionais (FLONAs). Outros componentes visavam manejo das várzeas, ciência e tecnologia, e um programa especial

para combater as queimadas. Podem ser encontradas informações sobre os vários componentes do Programa nos websites do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br/port/sca/fazemos/ppg7/apresent.html>) do Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/lac/ppg7/>), e Amigos da Terra-Amazônia Brasileira ([http://www.amazonia.org.br/guia/index.cfm?cat\\_id=9&subcat\\_id=43](http://www.amazonia.org.br/guia/index.cfm?cat_id=9&subcat_id=43)).

### Sub-Programa dos Recursos Naturais (SPRN)

O Sub-Programa dos Recursos Naturais (SPRN) fortaleceu os órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), incluindo atividades especiais dentro de Projetos de Gestão Ambiental Integrado (PGAIs) e um Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) de cada estado. O zoneamento foi um assunto particularmente controverso, com negociações entre autoridades federais e cada governo de estado, e que tem levado a demoras na implementação em alguns estados. Uma metodologia padrão foi encorajada, embora cada estado tenha variações. Em Rondônia, onde o governo do estado ordenou o zoneamento em lei, congelando o processo e complicando ajustes para aliviar problemas.(5) Apesar de seu zoneamento, Rondônia continuava sendo um dos estados mais ambientalmente destrutivos entre os nove estados da região. Em contraste, o zoneamento exigiu maior proteção ambiental no Acre e Amapá, que eram os dois estados cujos governos favoreciam a conservação mais fortemente na época do zoneamento.

Embora o planejamento possa ser melhorado por esforços que usam o zoneamento para prever as futuras consequências de diferentes decisões de

desenvolvimento, a realidade observada hoje é outra. O verdadeiro zoneamento está acontecendo (sem discussões de impactos) por grandes decisões, tais como a implantação dos eixos de desenvolvimento que fazem parte de programas como o Avança Brasil e o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC.(6) Estão sendo buscados bilhões de dólares em investimentos antes que sejam produzidos e debatidos os estudos ambientais, estudos de zoneamento e outras informações. O zoneamento está sendo feito, na prática, em grande escala, sem seguir quaisquer dos princípios que guiam o programa de zoneamento.

### Corredores Ecológicos

O projeto Corredores Ecológicos era projetado para promover uma administração coordenada dos diferentes tipos de unidades de conservação e terras indígenas em uma área contígua, inclusive a área intersticial que completa a paisagem dentro do corredor. Apenas um corredor na Amazônia acabou sendo ativamente trabalhado (Corredor da Amazônia Central, centralizado nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e Amanã e no Parque Nacional do Jaú). Quatro corredores adicionais foram esboçados nos primeiros planos para o projeto. Ao contrário dos medos de alguns políticos, os corredores não congelam o desenvolvimento dentro dos seus limites; pelo contrário, eles podem facilitar a obtenção de ajuda para projetos de desenvolvimento sustentável destinadas a estas áreas.

### Reservas Extrativistas (RESEX)

As Reservas Extrativistas (RESEX) originaram de uma proposta feita em 1985 pelo Conselho Nacional dos

Seringueiros, sob a liderança de Chico Mendes, e têm sido criadas pelo governo federal como uma forma de unidade de conservação desde fevereiro de 1988. A área sob esta forma de uso da terra agora totaliza mais de doze milhões de hectares. Foram criticadas as reservas extrativistas como condenando os seus residentes à pobreza e como financeiramente inviáveis, devido ao baixo preço dos produtos extrativistas, tais como a seringa e a castanha do Pará.(7) No entanto, é importante perceber que a razão para criar reservas extrativistas é ambiental, ao invés de ser um meio barato de produzir borracha ou de sustentar uma população humana grande.(8) Isto é por que as reservas extrativistas são criadas como unidades de conservação pelo Ministério do Ambiente, em vez de serem criadas como assentamentos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no Ministério do Desenvolvimento Agrário. Também é significativo que as propostas para reservas extrativistas originaram dos próprios extrativistas, e não das autoridades governamentais. Em vez de condenar os residentes à pobreza, as reservas lhes oferecem uma renda melhor e mais estável que eles poderiam realisticamente esperar obter na ausência das reservas.(9) A ideia de que os residentes foram enganados por ecologistas para renunciar a uma vida como fazendeiros prósperos é completamente fictícia. Ao invés disso, eles seriam mais provavelmente obrigados a se mudarem para favelas urbanas, ou a se juntarem às fileiras de pobres sem-terras nas áreas rurais da região. Sob o PP-G7, o projeto RESEX fortaleceu as comunidades de extrativistas nas reservas, assim como ajudou com a comercialização e facilitou o acesso à saúde, educação e outros serviços.

### *Terras Indígenas (PPTAL)*

O Projeto Integrado para Proteção de Populações e Terras Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL) produziu realizações concretas que afetam grandes áreas da região. Até agora, 29 milhões de hectares foram demarcados em 53 reservas, entre um total de 45 milhões de hectares em 160 reservas (Figura 1). O processo de demarcação nas terras indígenas restantes não incluídas no PPTAL foi muito mais lento do que as demarcações no PPTAL, e incluíam praticamente todas as terras nos Estados de Mato Grosso e Rondônia. Esses estados, ironicamente, foram excluídos do PPTAL com base do argumento de que estes estados já tiveram financiamento para demarcação pelos empréstimos do Banco Mundial PRODEAGRO e PLANAFORO, respectivamente. A metodologia de demarcação participativa desenvolvida sob o PPTAL, com os próprios povos indígenas fazendo a demarcação em vez de ter o trabalho feito por uma empresa contratada, teve êxito tanto na execução a custo mínimo da tarefa e na geração de experiência organizacional e de atitudes de responsabilidade entre os membros dos grupos indígenas. Esses benefícios servirão as tribos na defesa dos seus territórios e na implementação de atividades sustentáveis dentro deles. Problemas com empresas contratadas resistir e enfraquecer a supervisão indígena da demarcação tem levado a um processo de aprendizagem para fortalecer a aplicação da metodologia ao longo do curso do PPTAL. As 160 reservas no programa PPTAL tem uma população indígena de 62.000; encorajar esta população a resolver os seus próprios problemas com um mínimo de

dependência em recursos e iniciativa externas é uma realização importante para a conservação.

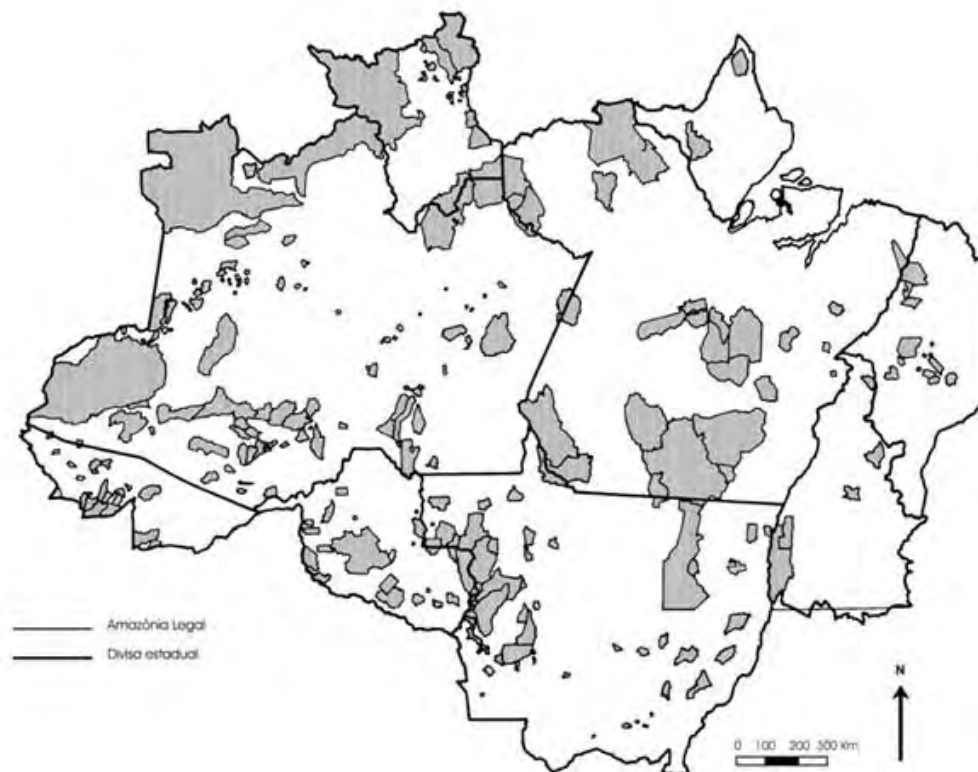


Figura 1. Áreas indígenas na Amazônia Legal brasileira.

O PPTAL ilustra o papel do Programa Piloto em alcançar uma meta que teria sido impossível para financiadores em potencial realizar através de projetos bilaterais. Apesar da demarcação das terras indígenas ser exigida pela constituição brasileira de 1988 (Artigo 67), o governo brasileiro, na realidade, tem gastado praticamente nada dos seus próprios recursos para esse fim. Além disso, o envolvimento de países estrangeiros em assuntos ligados a povos indígenas provoca uma reação praticamente alérgica em diplomatas e oficiais brasileiros. Qualquer país que oferecesse fundos para



demarcar reservas indígenas seria rechaçado imediatamente como ofendendo a soberania brasileira. O componente indígena do Programa Piloto encontrou resistência deste tipo ao longo dos primeiros anos do Programa, mas soluções negociadas foram encontradas que permitiram o Brasil fazer muito progresso em direção a completar a sua meta anunciada de demarcar todas as terras indígenas, embora não antes de 1993, como requerido pela Constituição.

#### *ARPA: O “Projeto dos 10%”*

Em 29 de abril de 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou um compromisso para criar áreas totalmente protegidas para aumentar a porcentagem de ecossistemas de floresta amazônica com este nível de proteção para 10% até 2004. Este esforço foi promovido pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF) e o Banco Mundial, como parte da campanha do WWF “florestas para a vida”. Até 2001, áreas totalmente protegidas que não sobrepõem com áreas indígenas respondiam por 3,6% do bioma amazônico, enquanto áreas de uso sustentável representavam 9,0% e terras indígenas 22,5%(10 para Ampliar Áreas de Proteção Ambiental-PROAPAM), melhor conhecido como o “Projeto dos 10%”, foi criado dentro do Ministério do Meio Ambiente para alcançar esta meta.

#### *Agendas Positivas*

As “Agendas Positivas”, ou uma série de prioridades para desenvolvimento e conservação que são negociadas entre os atores diferentes em cada estado, estão em andamento desde 1999. Este sistema foi criado pelo Ministro do Meio Ambiente em resposta ao aumento nas

taxas de desmatamento desde 1999, e se tornou o principal determinante de prioridades para a Secretaria Especial da Amazônia (SCA), começando em abril de 2000. As agendas positivas são traçadas por consensos de participantes em reuniões que duram vários dias em cada capital estadual. O uso desta técnica em 1999 para solucionar uma disputa intratável sobre a criação de uma reserva extrativista para coleção de castanha do Pará nas ilhas no reservatório de Tucuruí é visto como uma grande realização para a abordagem das agendas positivas. Pelo fato que qualquer participante nas reuniões tem poder de veto efetivo sobre a inclusão de qualquer item na agenda, os resultados são freqüentemente fracos em medidas ambientais. A sua vantagem se encontra no amplo apoio para a implementação das recomendações que elas fazem. (12)

## Referências

- (1) Brasil, MMA. 2008. Plano Nacional sobre Mudança do Clima-Brasil. Ministério do Meio Ambiente (MMA), Brasília, DF, 129 p.
- (2) Fearnside, P.M. 2010. Consequências do desmatamento da Amazônia. *Scientific American Brasil Especial Biodiversidade*, pp. 54-59.
- (3) [De olho no Fundo Amazônia](#). 2010. Documento de recomendações ao Fundo Amazônia é atualizado por organizações da sociedade civil. [De olho no Fundo Amazônia](#). Controle social dos recursos, Instituto Socioambiental (ISA), Brasília, DF. <http://deolhonofundoamazonia.ning.com/forum/topics/documento-de-recomendacoes-ao>

(4) Amazônia.org.br. 2010. Fundo Amazônia é tema de debate em Oslo. Amigos da Terra Amazônia Brasileira, São Paulo, SP.  
<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=356825>

(5) Mahar, D. J. 2000. Agro-ecological zoning in Rondônia, Brazil: What are the lessons?. In A. Hall (Ed.) *Amazonia at the Crossroads: The Challenge of Sustainable Development*. University of London, Institute of Latin American Studies-ILAS. London, Reino Unido. p. 115-128.

(6) Fearnside, P. M. 2002. Avança Brasil: Environmental and social consequences of Brazil's planned infrastructure in Amazonia. *Environmental Management* 30(6): 748-763

(7) Homma, A. K. O. 1996. Extrativismo vegetal na Amazônia: Limites e possibilidades. In M. Clüsener-Godt & I. Sachs (Eds.) *Extrativismo na Amazônia Brasileira: Perspectivas sobre o Desenvolvimento Regional*, Compêndio MAB 18. United Nations Educational and Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Regional Office for Science and Technology for Latin America and the Caribbean. Montevideo, Uruguai. p. 35-61.

(8) Fearnside, P. M. 1997. Human carrying capacity estimation in Brazilian Amazonia as a basis for sustainable development. *Environmental Conservation* 24: 271-282.

(9) Allegretti, M. H. 1996. Políticas para o uso dos recursos naturais renováveis: A região amazônica e as

atividades extrativistas. In: M. Clüsener-Godt & I. Sachs (Eds.) *Extractivismo na Amazônia Brasileira: Perspectivas sobre o Desenvolvimento Regional*, Compêndio MAB 18. United Nations Educational and Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Regional Office for Science and Technology for Latin America and the Caribbean. Montevideo, Uruguai. p. 14-34.

(10) Ferreira, L. V. 2001. *A representação das Unidades de Conservação no Brasil e a Identificação de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade nas Ecorregiões do Bioma Amazônia*, Tese de Ph.D. em ecologia. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia & Universidade do Amazonas, Manaus, AM.

(11) Fearnside, P.M. 2003. Conservation policy in Brazilian Amazonia: Understanding the dilemmas. *World Development* 31: 757-779.

(12) Este texto é adaptado de um capítulo a ser publicado em I.S. Gorayeb (ed.). *Amazônia Sustentável*. RM Graph, O Liberal & Vale, Belém, Pará. É atualizado de uma tradução parcial de Fearnside (11). As pesquisas do autor são financiadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia–INPA (PRJ13.03) e o Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico–CNPq (305880/2007-1; 573810/2008-7).

[sem comentário »](#)