

GRUPO I – CLASSE V – Plenário**TC 026.099/2008-3**

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Interessado: Tribunal de Contas da União

Órgãos/Entidades: Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério dos Transportes, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério de Ciência e Tecnologia, Casa Civil da Presidência da República, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA COM O OBJETIVO DE AVALIAR A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL ANTE A MITIGAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA PARA A REGIÃO DE FLORESTAS DA AMAZÔNIA LEGAL. CONSTATADAS DEFICIÊNCIAS NAS ÁREAS DE MEIO AMBIENTE, AGROPECUÁRIA, TRANSPORTE E REFORMA AGRÁRIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria Operacional realizada pela 8ª Secex, na qualidade de sucessora da 4ª Secex no exame das questões ambientais no âmbito deste Tribunal, a qual contou, também, com a participação das Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amazonas, Rondônia e Roraima, deste Tribunal, cujo objetivo consistiu em avaliar a atuação do Governo Federal para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal”.

2. A presente auditoria decorreu do compromisso assumido por esta Corte de Contas, na qualidade de membro da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Intosai, de participar da Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, a ser realizada no âmbito do Grupo de Trabalho em Auditorias Ambientais (WGEA/INTOSAI), do qual o Tribunal também faz parte.

3. Nesse sentido, este Tribunal, juntamente outras treze Entidades de Fiscalização Superiores, especificamente dos Países: África do Sul, Austrália, Áustria, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia, Reino Unido e Canadá, este último na condição de coordenador, foram incumbidos de realizar Auditoria Global sobre Mudanças Climáticas, com a qual se espera, entre outras medidas, encorajar e incentivar a realização de auditorias sobre esse tema nos Países que compõem o Grupo, fomentar mudança de postura do Governo em relação à matéria e propiciar a troca de experiências.

4. Nas reuniões de planejamento dos trabalhos, realizadas nas cidades do Cabo – África do Sul e Oslo – Noruega, ficou definido que as Entidades de Fiscalização Superior poderiam, de acordo com a realidade de cada País, avaliar as ações do respectivo Governo, nas áreas de mitigação e adaptação de impactos, assim como de ciência e tecnologia voltadas para as Mudanças Climáticas. Naquelas oportunidades, foram elaboradas as matrizes de auditoria utilizadas como referência para os trabalhos realizados, as quais continham aspectos relacionados com três temas, a saber: mitigação, adaptação e ciência e tecnologia. Na elaboração dessas matrizes, foram observados os modelos previstos no 4º Relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas da ONU – IPCC.

5. Assim, foram definidas e aprovadas, no âmbito do TC 023.003/2008-9, quatro auditorias nas áreas a seguir indicadas, as quais contaram com a participação da 4ª Secex, sucedida pela 8ª Secex, e das Secretarias de Controle Externo do Tribunal nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e São Paulo:

- 1) políticas públicas destinadas à Amazônia e voltadas a mudanças climáticas (área de mitigação);
- 2) ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro (área de adaptação);
- 3) ações governamentais destinadas às zonas costeiras, ante os impactos das mudanças climáticas (área de adaptação); e
- 4) ações governamentais destinadas à agropecuária, ante os cenários de mudanças climáticas (área de adaptação).

6. Ao final dos trabalhos, será elaborado um relatório conjunto internacional, que conterà as auditorias realizadas nos diversos Países, os estudos de casos comparados e as boas práticas constatadas, o qual está previsto para ser apresentado na 20ª Reunião do Conselho Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores – Incosai, a ser realizada em 2010, na cidade de Johannesburg – na África do Sul.

7. A auditoria cujo relatório ora se examina, refere-se ao tema apontado no item 1 do item 5 acima, na qual procurou-se avaliar a estratégia do Governo Federal para o enfrentamento dos fatores que contribuem para o aquecimento global e, conseqüentemente, para as mudanças climáticas, mais especificamente, quanto à atuação dos órgãos responsáveis pelas políticas de meio ambiente, agropecuária, transportes e reforma agrária, considerando serem essas as atividades que exercem maior influência e pressão sobre as florestas da Região Amazônica.

8. A fim de se alcançar os objetivos traçados para a mencionada auditoria, foram desenvolvidas ações com o intuito, em especial, de buscar respostas para as seguintes questões:

- a) as políticas públicas para a região da Amazônia Legal foram planejadas de forma a promover a mitigação das emissões de GEE?
- b) as políticas públicas existentes consideram os aspectos de governança e accountability, de forma a promover a redução nas emissões de GEE?
- c) as políticas públicas para a Amazônia Legal que geram relevantes impactos negativos nas emissões possuem mecanismos para compensar ou reduzir esses impactos?

9. Ao final dos trabalhos a Equipe de Auditoria apresentou o Relatório de fls. 159/231, cuja conclusão recebeu a anuência dos Dirigentes da Unidade Técnica, expresso nos seguintes termos:

“2. Visão geral

As mudanças climáticas e o contexto mundial

2.1. Quando utilizamos o termo ‘mudanças climáticas’, estamos nos referindo ao grupo de modificações sofridas pelo clima do planeta, sobretudo o aumento, acima dos padrões normais, da capacidade da atmosfera de reter calor. Esse incremento vem ocorrendo em função do aumento da concentração dos chamados gases de efeito estufa, que formam uma espécie de cobertor sobre a terra, impedindo que o calor saia. Esse efeito, em regra mencionado negativamente, é um fenômeno absolutamente natural, que torna possível a vida em nosso planeta. Sem ele a temperatura média no mundo oscilaria entre 15°C e 20°C abaixo de zero (MARCOVITCH, 2006).

2.2. Entretanto, o crescimento desenfreado da proporção desses gases na atmosfera, sobretudo o dióxido de carbono (CO₂) e o metano (CH₄), ocasionado pela queima de combustíveis fósseis e pelo uso inadequado do solo (conversão de florestas em plantações e áreas urbanas), potencializa esse efeito natural, acumulando calor acima do desejável e causando o fenômeno conhecido como aquecimento global. O Gráfico 1 apresenta a relação entre o crescimento da concentração de CO₂ na atmosfera e o aumento na temperatura média da Terra.

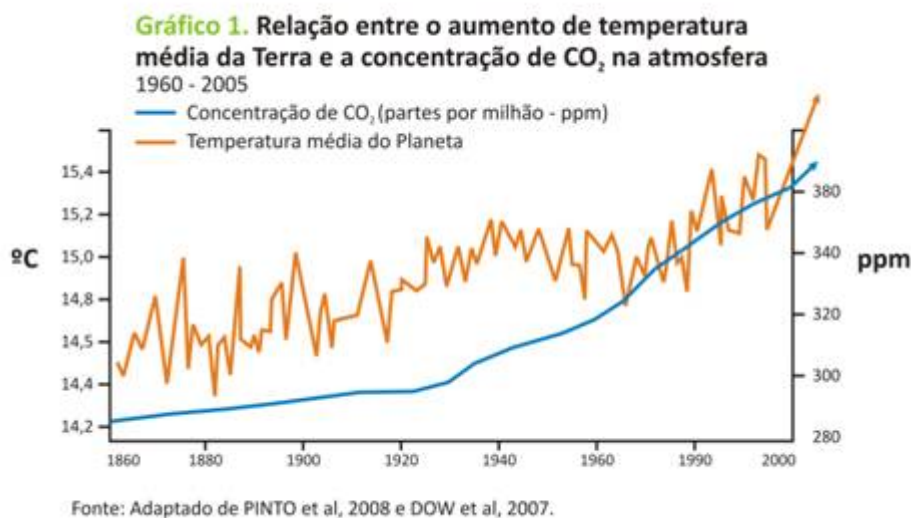


Gráfico 1 – Relação entre o aumento de temperatura média da Terra e a concentração de CO₂ na atmosfera

2.3. O debate relacionado aos efeitos nocivos das mudanças climáticas já está presente no meio científico internacional há algum tempo, tendo sido iniciado no século passado ainda de forma tímida. Durante muito tempo, todavia, os governos relutaram em dar ouvidos às advertências dos cientistas (MARCOVITCH, 2006). O marco da inserção da variável ambiental na construção de políticas públicas no âmbito global foi a realização da Conferência de Estocolmo, promovida pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 1972, onde estiveram presentes representantes de 113 países, e que resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA.

2.4. Em 1985 realizou-se a Convenção de Viena, onde apenas 20 países compareceram. Não obstante, na ocasião despontou a necessidade de criação de um plano de ação para defesa da camada de ozônio. Esse mecanismo foi materializado no Protocolo de Montreal (1987), quando os países signatários comprometeram-se em diminuir a utilização das substâncias nocivas ao ozônio estratosférico (CFCs).

2.5. Verificou-se em seguida uma crescente preocupação mundial com relação ao meio ambiente, intensificada principalmente após a realização da Cúpula da Terra, ou Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, ou simplesmente a Rio-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Esse despertar da sociedade pode ser a salvação do planeta, uma vez que o ritmo das mudanças climáticas experimentadas não tem precedentes históricos, e já se sabe que chegará a níveis ameaçadores para o controle ambiental e para os mecanismos governamentais (DOW et al, 2007).

2.6. Como reflexo dessa preocupação foi criado, em 1988, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas Globais, da sigla IPCC em inglês, com o objetivo de estudar o problema das mudanças do clima, seus potenciais impactos e as opções de adaptação e mitigação. O IPCC, que é um órgão da ONU, baseia suas avaliações na literatura técnico-científica publicada, abstendo-se de avaliar e monitorar diretamente os dados relativos ao clima (ISA, 2008). O IPCC é composto por cientistas de diversos países e áreas de conhecimento.

2.7. O IPCC já publicou quatro relatórios. No primeiro, publicado em 1990, já constava o alerta de que as mudanças climáticas eram, de fato, uma ameaça à humanidade e conclamava pela adoção de um tratado internacional sobre o problema. Em 1995, no segundo relatório, o IPCC sugere que o balanço das evidências indica uma nítida influência do homem sobre o clima através das emissões de GEE. O terceiro, divulgado em 2001, é mais incisivo e afirma que há novas e mais fortes evidências de que a maior causa do aquecimento global observado nos últimos 50 anos é atribuível a atividades humanas (IPCC, 2001).

2.8. Percebe-se claramente a evolução das pesquisas no sentido de relacionar a ação antrópica como causa das mudanças climáticas. Essa tendência foi mais uma vez confirmada no quarto relatório, de 2007, que apresenta uma avaliação da literatura científica sobre mudanças climáticas publicada desde 2001. O documento deixa claro que o aquecimento do sistema climático é inequívoco, como é agora evidente pelas observações de aumento das temperaturas globais do ar e do oceano, de derretimento generalizado de neve e gelo, e de elevação do nível do mar (IPCC, 2007).

2.9. Os cientistas que compõem IPCC estimam que a temperatura da Terra subiu cerca de 0,7°C no último século e que os últimos dez anos foram os mais quentes da história. Além disso, verificou-se que nos últimos 25 anos a temperatura subiu numa velocidade quatro vezes maior do que nos últimos 150 anos. Esse processo provoca em nosso planeta uma série de mudanças, como o derretimento de geleiras, que aumenta o nível dos oceanos, as alterações nos regimes de chuva, a intensificação de ciclones e furacões, além de diversas modificações no comportamento de espécies animais e mudança nas regiões de ocorrência e no ciclo anual de espécies vegetais (ISA, 2008).

2.10. Para determinar as causas desse aquecimento, bem como para prever cenários futuros, a comunidade científica adota modelos matemáticos de simulação do sistema climático. A partir dessa metodologia, o IPCC concluiu que é muito provável que a maior parte do aumento observado nas temperaturas globais médias desde meados do século XX se deva à contribuição antrópica na emissão de gases de efeito estufa (IPCC, 2007). Em outras palavras, a ação humana tem sido fator determinante para intensificação do aquecimento global.

2.11. E não é só isso, as projeções de cenários futuros indicam que a temperatura na Terra deve sofrer um aumento de 1 a 6 graus Celsius, de acordo com o cenário adotado. Um incremento de tal magnitude ocasionaria efeitos nefastos como a exposição de milhões de pessoas à fome, à sede e a doenças; a destruição de milhares de ecossistemas; a extinção em massa de espécies animais e vegetais por toda a Terra; e o aumento súbito do nível do mar (ISA, 2008). O aquecimento global é apontado como responsável pelo aumento da ocorrência de eventos climatológicos extremos. Como exemplo pode-se observar os dados agrupados no Gráfico 3, que apresenta a quantidade de registros de enchentes e vendavais no mundo inteiro desde 1960. É relevante notar, ainda, que esses são apenas alguns dos riscos que podem ser previstos, mas existem outros, que ainda são imprevisíveis e que podem causar impacto ainda maior.

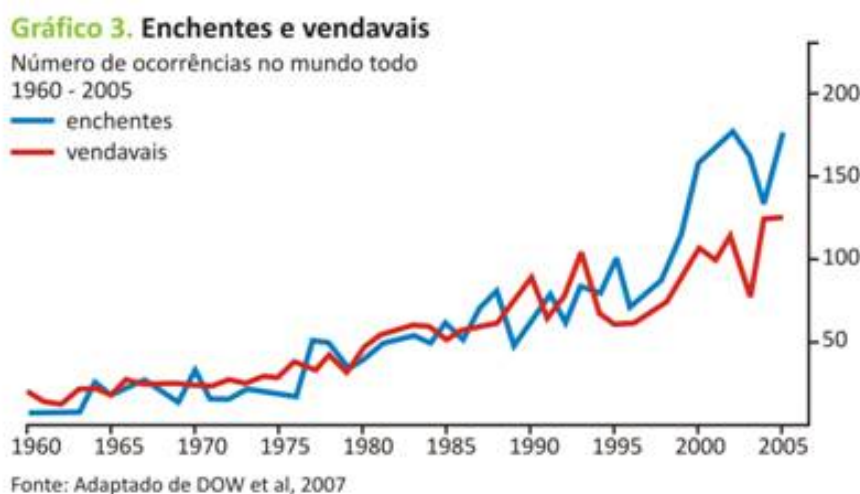


Gráfico 2 – Enchentes e vendavais

2.12. Frente a esse quadro de consenso entre a comunidade científica, a ONU aprovou a Convenção Quadro sobre as Mudanças Climáticas Globais – CQNUMC, subscrita pelos chefes de Estado presentes na Rio-92. O Brasil foi o primeiro país a assinar a CQNUMC, em 4 de junho de 1992, e o Congresso Nacional a ratificou em 28 de fevereiro de 1994. A Convenção reconhece a mudança do clima como uma preocupação comum da humanidade e propõe uma estratégia global

para proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras. O objetivo principal é estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, assegurando que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao crescimento econômico prosseguir de maneira sustentável (www.centroclima.org.br).

2.13. Entretanto, o passar dos anos revelou o descumprimento dos preceitos estabelecidos nesse documento, tornando necessário aprovar o Protocolo de Quioto, um instrumento jurídico com o objetivo de estabelecer prazos e metas obrigatórias para redução das emissões de gases de efeito estufa. Atualmente 169 países mais a União Européia fazem parte desse acordo, mas a ausência de alguns dos países mais poluidores, como os Estados Unidos, que ainda não ratificaram o Protocolo, enfraquece os esforços daqueles que se comprometem com a causa. Os Gráficos 4 e 5 apresentam o ranking dos maiores emissores de CO2 e CH4.

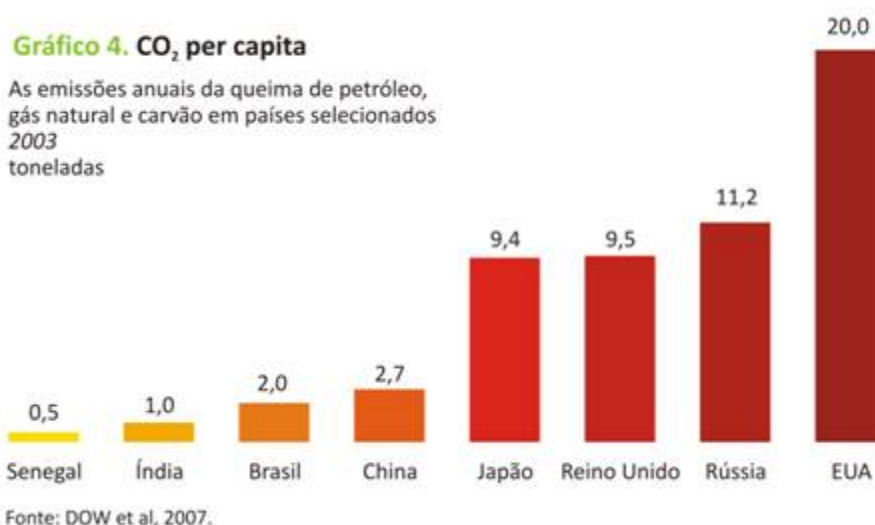


Gráfico 3 – Emissões de CO2 per capita, por país

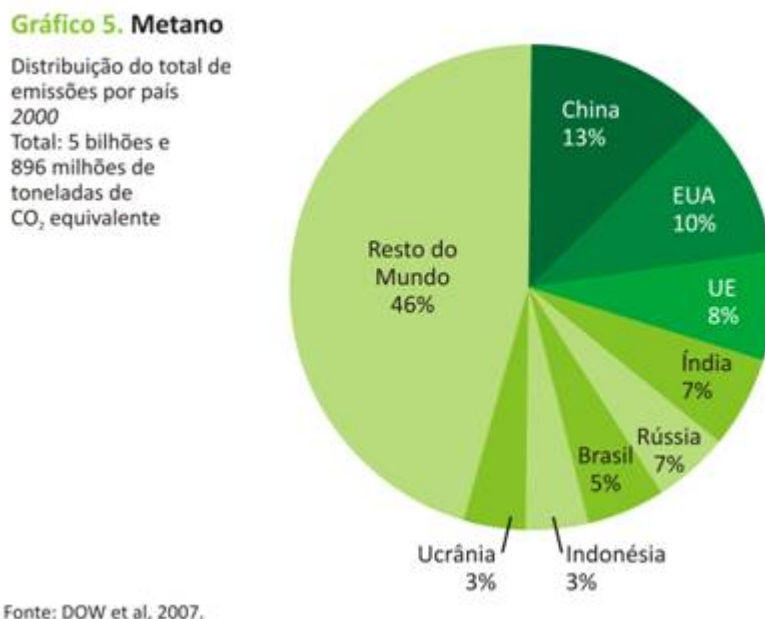


Gráfico 4 – Metano – distribuição do total de emissões por país – 2000

2.14. Os signatários do Protocolo de Quioto concordaram que a responsabilidade pela redução das emissões de GEEs é comum, porém diferenciada. Nesse sentido, durante o primeiro período de vigência (2008-2012), os países desenvolvidos, integrantes do Anexo 1 do documento, comprometeram-se em reduzir suas emissões em, pelo menos, 5,2% em relação aos níveis de 1990. Para os países em desenvolvimento não foram estabelecidas metas obrigatórias de redução, a fim de não causar empecilho ao progresso econômico dessas nações. Em que pese esse argumento, importa registrar que alguns desses países, como o Brasil, figuram entre os maiores emissores de GEEs na atualidade, em função, principalmente, da mudança no uso do solo. A participação dos países não integrantes do Anexo 1 limita-se aos chamados Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), que prevê que os países desenvolvidos deixem de reduzir suas emissões em troca do financiamento de projetos que reduzam as emissões nos países em desenvolvimento.

2.15. A partir da constatação de que existe uma associação quase que inequívoca entre a mudança do clima e a contribuição do homem para essas mudanças (III Conferência Nacional do Meio Ambiente, 2008) e de que os efeitos advindos das mudanças climáticas não têm sido, e não serão, geograficamente localizados, ou seja, não afetarão uma ou outra nação em especial (IPCC, 2007), não há outro caminho senão adotar práticas sustentáveis que visem reduzir as emissões de GEEs. A prudência indica que não é preciso esperar que as projeções catastróficas materializem-se para que sejam tomadas medidas efetivas. Além disso, a metodologia de vários desses modelos já foi validada, comprovando sua capacidade de simulação ao reproduzir as variações observadas no passado do clima da terra (ISA, 2008).

2.16. Está claro que as conseqüências do aumento desenfreado da temperatura global serão experimentadas por todas as nações do planeta, contudo, é ainda mais certo que as populações mais pobres serão as mais afetadas, pois a intensificação dos processos de desertificação e de perdas de áreas agricultáveis faltamente levará à escassez de alimentos e de oferta de água potável e à disseminação de doenças (DOW et al, 2007). O desafio de equilibrar o desenvolvimento econômico com a responsabilidade ambiental exige esforços conjuntos da comunidade internacional. Nesse momento decisivo, de combate ao aquecimento global, a inércia adotada por alguns pode comprometer o empenho de muitos, fazendo com que o ônus recaia sobre todos em breve período de tempo, e, ao mesmo tempo, deixando para as próximas gerações um legado de práticas insustentáveis que dificilmente poderá ser revertido no futuro.

Contexto nacional

2.17. O Brasil tem um peso relevante na questão das mudanças climáticas. Inicialmente, deve-se ressaltar que, ao contrário dos países desenvolvidos, cujas emissões de GEE são majoritariamente originadas da queima de combustíveis fósseis, a parcela mais significativa de emissões nacionais provém do setor de mudanças no uso do solo e florestas. Segundo o Inventário Nacional de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa, esse setor é responsável por 75% das emissões de dióxido de carbono do país, e a quase totalidade dessas emissões líquidas (96%) se refere à conversão de florestas em atividades de agricultura e pecuária (MCT, 2004).

2.18. Para a Floresta Amazônica, a taxa de desmatamento, embora com tendência declinante nos últimos anos, ainda se apresenta em níveis elevados, totalizando 11.968 quilômetros quadrados em 2008^[1]. Estima-se que a Amazônia tenha perdido em torno de 18% de sua cobertura original a partir de 1970 (CIMC, 2008, p. 57). Vale mencionar que outros biomas também têm sofrido com o problema, como a Mata Atlântica, que já perdeu cerca de 93% de sua cobertura original^[2], e o Cerrado, com perdas em torno de 39% de sua vegetação nativa (EMBRAPA, 2007)^[3].

^[1] Segundo dados disponíveis no site www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2008.htm.

^[2] De acordo com informações contidas no site www.sosma.org.br.

^[3] Vale mencionar que ainda não existe um sistema de monitoramento das taxas de desmatamento para outros biomas que não a região da Amazônia Legal.

2.19. De acordo com diagnóstico contido no Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, afirmava-se que a pecuária era responsável por cerca de 80% do desmatamento da região. Nesse contexto, outros fatores importantes a contribuir negativamente para o processo de desflorestamento seriam a expansão da soja mecanizada, a grilagem de terras públicas, a extração ilegal de madeira, a implantação de assentamentos rurais sem sustentabilidade e as obras de infra-estrutura. Sobre esse último, revela-se que a construção de rodovias pavimentadas tem sido uma relevante causa do desmatamento na região. Estima-se que, entre 1978 e 1994, cerca de 75% do desflorestamento tenha ocorrido dentro de uma faixa de 50 km de cada lado das rodovias (PPCDAm, 2004).

2.20. Outra análise, dessa vez em 2008, reitera os vetores de desmatamento identificados em 2004 (PAS, 2008):

Em muitos casos, 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. (pág. 29)

(...) A produção conjunta de grãos na região foi de 6,16 milhões de toneladas em 1990 para 28 milhões de toneladas em 2006, indo de menos de 10% da produção nacional para quase 25%. (pág. 38)

(...) O crescimento da pecuária amazônica tem sido exponencial nos últimos anos. ...o efetivo de 26,61 milhões em 1990 foi para 74,59 milhões em 2005 (36% do total nacional) – constituindo um aumento de 48 milhões de cabeças, ou seja, um aumento de 180%. (pág. 38)

(...) O desempenho econômico registrado foi alcançado, em grande parte, a partir da exploração predatória dos recursos naturais, ou seja, com forte redução dos ativos ambientais. (pág. 34)

(...) A atividade madeireira, em sua grande maioria, tem sido realizada em bases predatórias e tende a migrar para as áreas mais distantes da Amazônia, em decorrência da exaustão da matéria-prima nas áreas de exploração mais antigas. (pág. 41)

2.21. A seguir, serão mencionadas as iniciativas relevantes para a mitigação das emissões de GEE na região da Amazônia Legal, objeto de estudo do presente trabalho.

Ações governamentais

2.22. Já no início do novo governo em 2003, iniciaram-se as discussões para a elaboração do Plano Amazônia Sustentável – PAS, processo que se estendeu até 2008. O PAS representa um marco de referência para a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, por meio da formulação de diretrizes estratégicas organizadas em quatro eixos temáticos: ordenamento territorial e gestão ambiental; produção sustentável com inovação e competitividade; infra-estrutura para o desenvolvimento; e inclusão social e cidadania. Inicialmente, a coordenação do PAS cabia ao Ministério da Integração Nacional, secretariado pelo Ministério do Meio Ambiente. Atualmente, o PAS é coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

2.23. Alinhado com as diretrizes do PAS e em resposta aos alarmantes índices de desmatamento observados em anos anteriores, foi lançado, em 2004, o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Seu objetivo geral é o de promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infra-estrutura, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado. A Casa Civil da Presidência da República é a instituição coordenadora, sendo que os órgãos implementadores abrangem treze ministérios: Ciência e Tecnologia (MCT), Defesa (MD), Desenvolvimento Agrário (MDA), Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Integração Nacional (MI), Justiça (MJ), Meio Ambiente (MMA), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Minas e Energia (MME), Transportes (MT), Trabalho e Emprego (MTE), Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Relações Exteriores (MRE).

2.24. Seus objetivos específicos são:

- i) redução nos índices de desmatamento e queimadas na Amazônia brasileira, especialmente em termos de práticas ilegais que gerem significativos danos ambientais e problemas sociais;
- ii) diminuição das práticas de grilagem de terras públicas em áreas críticas, associadas ao desmatamento ilegal;
- iii) redução nos índices de exploração madeireira ilegal, associada a um crescimento expressivo na área sob manejo florestal para produtos madeireiros e não-madeireiros;
- iv) aumento na adoção de práticas de prevenção e controle do fogo, manejo de pastagens e práticas agrícolas e agroflorestais sustentáveis entre produtores rurais;
- v) redução significativa no percentual de propriedades rurais com passivo ambiental referente à Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, associado a um aumento nos casos de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e práticas de recuperação de áreas degradadas;
- vi) avanços na viabilização de assentamentos rurais em bases sustentáveis para a Amazônia brasileira, com significativas implicações para a redução do desmatamento;
- vii) avanços na criação e implantação de unidades de conservação e terras indígenas em áreas prioritárias, como elementos fundamentais de uma estratégia de conservação da floresta e o desenvolvimento sustentável da Amazônia; e
- viii) aumento da capacidade institucional de órgãos ambientais e outras instituições parceiras, inclusive da sociedade civil, na implementação integrada de medidas de prevenção e controle do desmatamento, e na viabilização de atividades produtivas sustentáveis.

2.25. Outra iniciativa importante é o Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC^[4]. Lançado em 2008, o PNMC visa identificar, planejar e coordenar as ações e medidas que possam ser empreendidas para mitigar as emissões de GEE geradas no Brasil, bem como àquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima. Nesse sentido, o Plano elenca diversas ações, em implantação e em concepção, nos setores de energia; florestas, outros biomas e agropecuária^[5]; indústria; e transportes. Também é importante destacar que o Plano institui as seguintes metas:

- a) Reduzir o desmatamento em todos os biomas brasileiros em 40% no período 2006-2009, relativamente à média dos dez anos do período de referência (1996-2005), e 30% a mais em cada um dos dois quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores;
- b) Eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil até 2015.

2.26. Dessa forma, o PNMC é, atualmente, a principal referência das políticas públicas federais voltadas para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa, enfatizando-se que seu escopo não se restringe à região da Amazônia Legal.

2.27. Além de planos de caráter mais amplo, envolvendo diversos órgãos federais, também foram abordadas ações setoriais. No âmbito do MAPA, o Plano Executivo de Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio na Amazônia Legal – PDSA foi aprovado pela Portaria Ministerial 190, de 18/07/07. Seu horizonte de implementação estende-se até 2015 e seus principais resultados esperados são:

1. Profissionalizar produtores através de um processo de capacitação participativa ‘em serviço’.
2. Aperfeiçoar profissionais em áreas-chave para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, de forma a aumentar a sua eficiência operacional e capacidade de multiplicar conhecimentos.
3. Gerar produtos e serviços regionais competitivos

^[4] O PNMC baseia-se nas diretrizes contidas no Projeto de Lei 3.535/08, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

^[5] Dentre as ações para esse setor, inclui-se o PPCDAm.

4. Promover inovações tecnológicas compatíveis com a realidade amazônica nos sistemas produtivos.
5. Criar novas políticas públicas e adequar as existentes às características e demandas da Região.
6. Fortalecer a organização dos produtores e das cadeias produtivas.
7. Ofertar produtos com qualidade, vinculados a uma denominação de origem amazônica e à garantia de boas práticas produtivas.
8. Articular planos e instituições.
9. Organizar e disponibilizar informações essenciais para orientar a produção sustentável.
10. Valorizar publicamente a imagem do agronegócio sustentável.

2.28. Outra medida do MAPA é o Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009, que apresenta as diretrizes da política agrícola para a safra no período. Dentro do Plano, há destaque para o Programa Produção Sustentável do Agronegócio – PRODUSA. O PRODUSA foi criado com o objetivo de estimular a recuperação de áreas degradadas, reinserindo-as no processo produtivo, além de fomentar a adoção de sistemas sustentáveis, em consonância com a legislação ambiental. O programa tem três eixos estruturantes:

- a) estímulo à implantação de sistemas produtivos sustentáveis, priorizando a recuperação de áreas e pastagens degradadas;
- b) implementação de medidas que visam ao melhor uso do solo, à geração de energia limpa e renovável e ao aproveitamento de resíduos vegetais;
- c) incentivo ao produtor rural para ajustar-se à legislação ambiental vigente.

2.29. Por sua vez, o Incra instituiu projetos diferenciados de assentamentos rurais, com maior ênfase no aspecto ambiental. Os Projetos Agroextrativistas – PAE são uma modalidade especial de assentamento, onde as atividades a serem desenvolvidas estão baseadas na extração de recursos naturais e são voltados às populações tradicionais já ocupantes das áreas. Os Projetos de Desenvolvimento Sustentáveis – PDS incentivam o manejo sustentável dos recursos naturais nos assentamentos e são destinados às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental. Os Projetos de Assentamento Florestais visam o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar, comunitária e sustentável e é especialmente definido para a região Norte.

2.30. Outra medida da autarquia foi o lançamento do Plano de Ação Ambiental, em dezembro de 2008, que busca efetivar a gestão ambiental integrada nos projetos de assentamentos rurais. A diretriz do plano o define como um instrumento de promoção da regularização e de monitoramento ambiental e propõe quatro eixos de atuação: licenciamento ambiental; recuperação ambiental de assentamentos; monitoramento ambiental; e promoção da gestão ambiental dos assentamentos.

2.31. No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, existem linhas de crédito com viés preservacionista que buscam fomentar projetos seguindo a diretriz do desenvolvimento sustentável. As chamadas linhas verdes são a Pronaf Ecologia, a Pronaf ECO e a Pronaf Floresta.

2.32. No caso do Ministério dos Transportes, seu Plano Nacional de Logística do Transporte, lançado em abril de 2007, inclui capítulo sobre o tratamento ambiental no setor de transportes. O destaque é a proposta de aplicação do conceito de avaliação ambiental estratégica (AAE) na elaboração do planejamento para o setor. Vale esclarecer que a AAE é um processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais.

Políticas públicas com previsão de mecanismos que reduzam impactos negativos nas emissões de GEE

3.1. Após uma escalada sem precedentes da área desmatada na Amazônia Legal, cujo pico ocorreu em 2002, com o crescimento acelerado da perda florestal de 40% em relação ao

período anterior, foi criado o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para Redução dos Índices do Desmatamento da Amazônia Legal, sob a coordenação da Casa Civil. O grupo foi reunido para propor medidas e coordenar ações que visassem à redução dos índices de desmatamento na região. Ele conta com a participação dos ministérios que possuem ações com influência direta, seja positiva ou negativa, na preservação da floresta.

3.2. Um dos resultados desse grupo foi a elaboração do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, lançado em 2004. O documento trouxe um diagnóstico detalhado da dinâmica predatória reinante na região e identificou os principais vetores do desmatamento ilegal. O desflorestamento foi relacionado principalmente à expansão da pecuária, responsável por cerca de 80% de toda área desmatada, e da soja mecanizada; aos assentamentos rurais; às obras de infra-estrutura, onde cerca de 75% do desflorestamento ocorre dentro de uma faixa de 50 km de cada lado das rodovias pavimentadas; à atividade madeireira ilegal; e à grilagem de terras públicas.

3.3. O PPCDAm elencou alguns conflitos entres políticas governamentais com influências negativas sobre a preservação da floresta. São elas:

- no âmbito das políticas produtivas (crédito, incentivos fiscais, assistência técnica e extensão rural, pesquisa científica e tecnológica), a falta de priorização para a melhor utilização de áreas desmatadas (em termos de sustentabilidade e eficiência econômica) e de valorização da floresta para fins de manejo de produtos madeireiros e não-madeireiros, e para a prestação de serviços ambientais;
- a implantação de rodovias e outras obras de infra-estrutura com fortes impactos sobre a ocupação e uso dos recursos naturais, na ausência de ações prévias de ordenamento territorial e fundiário, de prevenção e mitigação de danos ambientais;
- conflitos entre a legislação ambiental e a política fundiária, referentes à alienação de terras públicas, regularização fundiária, e reforma agrária. (PPCDAm, pág. 16)

3.4. O Plano Amazônia Sustentável – PAS reforça que os conflitos do passado ainda não foram superados. Lançado em maio de 2008, após cinco anos de maturação e discussão, ele é um plano estratégico que contém um conjunto de diretrizes que devem orientar as políticas para a região na busca do desenvolvimento sustentável. Nele, ainda estão presentes questões como necessidade de ordenamento territorial, incluindo assentamentos rurais em bases sustentáveis e regularização fundiária; implantação de obras de infra-estrutura com mitigação dos impactos negativos; construção de um novo modelo de financiamento na região mais compatível com a preservação do meio ambiente e com o crescimento social; e fomento a atividades econômicas sustentáveis.

3.5. Dessa forma, apesar de se observarem avanços na incorporação de aspectos ambientais nas políticas de agropecuária, de transporte e de reforma agrária, ainda há entraves significativos a superar para que essas políticas possam contribuir de forma efetiva para a redução das emissões de gases de efeito estufa. A seguir, o exame será aprofundado para cada setor.

Políticas Agropecuárias

3.6. No Ministério da Agricultura, observa-se uma dificuldade de incluir as questões ambientais em sua dinâmica executiva. Desde a edição do PPCDAm, em 2004, as ações foram extremamente tímidas. Ao MAPA caberia, sob sua coordenação, em linhas gerais^[6],

- a) implementar ações para uma política agrícola sustentável para a região;
- b) adotar como exigência básica o cumprimento da legislação ambiental para os produtores rurais contemplados por seus programas e ações; e
- c) promover a utilização de áreas desflorestadas.

3.7. Este Tribunal, por meio do Ofício nº 04-910/2008, perguntou ao Ministério quais seriam as ações desenvolvidas tanto no âmbito do PPCDAm como em relação à mitigação das

^[6] PPCDAm, pag. 40 e 41

emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal. Respostas de três setores distintos foram recebidas:

- Memo nº 1123/SPA, da Coordenação-Geral de Análises Econômicas, em 14.11.08 (pág. 70 a 81, Anexo 1);
- Nota Técnica s/nº da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável, em 17.11.08 (pág. 66 a 69, Anexo 1);
- Ofício nº 01/AGE, da Assessoria de Gestão Estratégica, em 28.01.09 (pág. 82 a 84, Anexo 1).

3.8. O Ministério informou que desenvolveu o Programa Executivo de Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio na Amazônia Legal – PDSA, atendendo ao previsto no PPCDAm. Sua elaboração foi formalmente iniciada em agosto de 2005, e o Plano foi aprovado em julho de 2007. A este Tribunal, foi entregue a versão de julho de 2008 (págs. 91 a 124, Anexo 1).

3.9. O documento diagnostica que ‘a evolução do agronegócio está desajustada em relação às potencialidades, características e limitações regionais.’ (PDSA, pág. 02). O objetivo geral proposto é promover o desenvolvimento sustentável do agronegócio na região. Para tanto, propõe ações de capacitação, promoção e articulação do desenvolvimento sustentável, com fomento aos produtos e serviços regionais, à recuperação de áreas desmatadas, ao cooperativismo, a novas tecnologias e à inclusão de linhas de crédito compatíveis com as necessidades locais.

3.10. O Plano é um avanço do Ministério no tratamento diferenciado da região, que se faz necessário tendo em vista suas particularidades e distinções em relação ao resto do país bem como o foco na preservação da área florestada. O PDSA propõe a realização de dez projetos, dentro de três linhas de atuação – capacitação, promoção e articulação. Para cada um dos projetos, está descrita a visão do projeto, os objetivos imediatos, as principais atividades, os responsáveis, os participantes e potenciais parceiros, os resultados e metas e os recursos necessários. É um Plano de cinco anos, que possui o custo total de R\$ 212 milhões, conforme abaixo. Seu primeiro ano de execução, conforme o documento, é 2009.

Tabela 1 – Cronograma anual físico-financeiro e recursos necessários (em R\$ milhões)

Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Total
R\$ 39,7	R\$ 40,7	R\$ 45,0	R\$ 41,1	R\$ 45,5	R\$ 212,0

Fonte: PDSA

3.11. A Assessoria de Gestão Estratégica – AGE é o setor dentro do Ministério responsável pela gestão do Plano. Conforme resposta em seu Ofício nº 01/AGE, o orçamento para consecução do PDSA está designado dentro do programa 0360 – Gestão da Política Agropecuária, na ação 01k40 – Implantação do processo de gestão estratégica orientada ao desenvolvimento sustentável do agronegócio. Para o período 2009 a 2011, existe no orçamento o valor de R\$ 8,79 milhões, o que representa apenas 7% dos recursos necessários para executar o Plano. Para complementar os recursos orçamentários, seriam obtidos recursos externos, porém não foi indicada tal fonte. Em contato telefônico posterior com a AGE, foi-nos informado que os recursos disponíveis são somente aqueles previstos no PPA e que, além disso, houve contingenciamento de gastos. Nesse cenário, o que se vislumbra é a não-obtenção dos resultados prometidos já no primeiro ano. Há um planejamento, mas sem implementação e, conseqüentemente, sem efetividade das ações previstas e sem benefícios concretos para a sociedade.

3.12. Quanto às políticas de crédito, o Ministério, em suas respostas, enfatizou que existem linhas de financiamento que fomentam tanto atividades que trazem efeitos positivos para a redução das emissões de gases de efeito estufa como aquelas que estimulam a produção agropecuária sustentável, com recuperação de áreas degradadas. Verifica-se que houve um progresso no ano de 2008 em relação a essa questão, que pode ser vista quando são comparados o Plano Agrícola e Pecuário[7] – PAP 2007/2008 com o PAP 2008/2009.

[7] O Plano Agrícola e Pecuário tem por função apresentar as diretrizes da política agrícola para cada safra, propondo as orientações, os pontos prioritários e a agenda de trabalho para o período. Enfim, o Plano contém a política pública de

3.13. No PAP 2007/2008, um de seus objetivos era ‘assegurar a continuidade do desenvolvimento sustentável da agropecuária brasileira’ (PAP 2007/2008, pág. 9). Para tanto, relacionava dez medidas a serem adotadas para a consecução desse fim. No entanto, nenhuma delas estava relacionada à questão ambiental. O enfoque é basicamente econômico: competitividade do agronegócio no mercado interno e externo, aumento de oferta de recursos, redução de taxa de juros, consolidação do seguro rural, aumento de limite de crédito, etc. Aparentemente, o Ministério utiliza, por vezes, o termo ‘desenvolvimento sustentável’ sem necessariamente se referir ao real conceito da expressão, que engloba não somente desenvolvimento econômico mas também desenvolvimento social e proteção ambiental.

3.14. No Plano Agrícola Pecuário de 2007/2008, existiam linhas de crédito para fomento de atividades sustentáveis, mas as iniciativas eram tímidas. Para esse fim, foi desenhado o Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas – Propflora. Alguns dos itens financiáveis eram a recuperação e manutenção de áreas de preservação e reserva florestal legal e a implantação de projetos silvipastoris (pecuária consorciada com floresta) e agro-florestais (agricultura consorciada com floresta). No entanto, seu objetivo principal, descrito no Plano, era ‘contribuir para a redução do déficit existente no plantio de árvores utilizadas como matéria-prima’^[8], o que indica que atividades de recuperação florestal não foi o foco principal de fomento dessa linha de crédito. Para dar a dimensão do programa, na safra 2007/2008, os recursos disponíveis para o Propflora foram de R\$ 100 milhões. Desse montante, foram utilizados apenas 49%. Esse programa representou, em termos de recursos, 1% do total da carteira de investimentos da safra.

3.15. Além do Propflora, o Programa de Integração Lavoura-Pecuária – Prolapec também foi desenhado com o intuito de intensificar o uso da terra em áreas já desmatadas e fomentar a adoção de sistemas de produção que integrem a agricultura e a pecuária, além de tentar diminuir a pressão por desmatamento de novas áreas. Os recursos reservados na safra 2007/2008 foram de R\$ 200 milhões, mas somente 13% foram efetivamente utilizados.

3.16. No entanto, já se observam mudanças no Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009. Dentre suas propostas está o incentivo às iniciativas de preservação ambiental, e o Plano traz entre seus objetivos o incentivo à recuperação de áreas degradadas e à adoção de sistemas sustentáveis de produção e manejo, em sintonia com a legislação ambiental. Como se verifica, houve uma relevante mudança, em que questões de preservação ambiental finalmente entraram nas principais medidas propostas para a safra do período.

3.17. A grande novidade nas linhas de crédito foi a inclusão de um novo programa de investimento. O Programa Produção Sustentável do Agronegócio – Produsa ‘foi criado para estimular a recuperação de áreas degradadas, reinserindo-as no processo produtivo, além de estimular a adoção de sistemas sustentáveis...’ (PAP 2005/2009, pág. 16). Os recursos destinados são da ordem de R\$ 1 bilhão, o que representa 10% da carteira de investimentos da safra. As taxas de juros do programa seguem os valores praticados usualmente nos investimentos – 6,75 % a.a.. No entanto, quando se tratar de projeto destinado à recuperação de áreas degradadas, a taxa decresce para 5,75 % a.a., e o limite de financiamento sobe de R\$ 300 mil para R\$ 400 mil. Cabe informar que as políticas públicas para as áreas desmatadas são objeto de auditoria específica, no âmbito do TC 029.867/2008-7.

3.18. Além disso, os recursos disponíveis para o programa Propflora foram aumentados em 50%, passando a contar com um valor disponível para financiamento de R\$ 150 milhões. Também foi incluída a possibilidade de financiamento de viveiros de mudas florestais.

3.19. Não obstante a iniciativa mostrar uma mudança significativa, apenas a disponibilização das linhas de crédito não é suficiente para promover a recuperação de áreas

incentivos para a safra do país, determinando linhas de crédito rural, recursos disponíveis, formas de apoio à comercialização da produção, seguro rural, investimentos e medidas estruturais e setoriais.

^[8] PAP 2007/2008, pág. 26

degradadas e o fomento de atividades sustentáveis, em substituição a práticas pouco conservacionistas. Disponibilidade de tecnologia, capacitação, apoio técnico e disseminação são também peças-chave para se obter os resultados almejados. Essas ações também devem ser fomentadas pelo Estado. O próprio Ministério reconhece que, tanto técnicos quanto produtores

não detêm conhecimento de tecnologias de ocupação sustentável do solo e recuperação de áreas que foram indevidamente antropizadas. Capacitação da assistência técnica, dos produtores e da população, somados à introdução de tecnologias sustentáveis reverterão na redução da emissão de gases de efeito estufa... (Ofício nº 01/AGE, pág. 83, Anexo 1)

3.20. Um instrumento apresentado pelo MAPA para suprir essa lacuna é o PDSA. No entanto, como já colocado anteriormente, ele não dispõe de recursos financeiros para ser implementado. Portanto, a iniciativa das linhas de crédito pode também ser comprometida por não contar com os devidos mecanismos para sua efetiva implementação, possibilidade sugerida pelos baixos níveis de execução do Propflora e do Prolapec.

3.21. Outra abordagem essencial das linhas de crédito é a vertente de que elas não sejam utilizadas para financiar atividades predatórias dos recursos ambientais. Portanto, não basta que haja recursos que fomentem o desenvolvimento sustentável, é necessário também que outras linhas de crédito não financiem indiretamente atividades ambientalmente predatórias, indesejadas para a região. Em trabalho realizado por consultoria externa contratada pelo MMA para avaliar o PPCDAm[9], foi evidenciado um paralelo entre oferta de créditos e aumento do desmatamento. Esse é um tema que merece a devida atenção, visto que tem o potencial de fragilizar iniciativas positivas do Governo. Para se ter uma dimensão dos recursos investidos em crédito rural, em 2007 foi disponibilizado para os estados da Amazônia Legal o valor de quase R\$ 5 bilhões para fomentar atividades agropecuárias (pág. 86, Anexo 1), conforme tabela a seguir.

Tabela 2 – Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas, por atividade e estado da federação – 2007 (valores em R\$)

Estado	Agricultura	Pecuária	Total	% sobre total
Mato Grosso	1.635.979.123,70	986.549.128,49	2.622.528.252,19	53%
Maranhão	364.612.146,63	310.718.824,65	675.330.971,28	14%
Pará	157.703.713,37	460.074.866,89	617.778.580,26	12%
Tocantins	207.098.154,91	341.280.433,52	548.378.588,43	11%
Rondônia	77.763.939,79	234.859.844,32	312.623.784,11	6%
Amazonas	52.934.648,29	58.431.890,27	111.366.538,56	2%
Acre	20.381.824,46	43.804.587,44	64.186.411,90	1%
Roraima	9.606.065,65	14.118.787,37	23.724.853,02	0%
Amapá	1.676.289,16	3.747.567,75	5.423.856,91	0%
Total	2.527.755.905,96	2.453.585.930,70	4.981.341.836,66	100%

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural – 2007

3.22. Tanto a preocupação é legítima que não foi por outra motivação que, em 2008, foi editada a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.545. O normativo determina, especificamente para os municípios que integram o bioma Amazônia, condicionantes de comprovação prévia de regularidade ambiental para a concessão de crédito rural ao amparo de recursos de qualquer fonte para atividades agropecuárias. Antes da edição desse normativo, o atendimento à legislação ambiental não era considerada para efeito de concessão de créditos, ou seja, os recursos públicos poderiam ser utilizados para desmatar áreas de reserva legal ou de preservação permanente sem que a conduta gerasse restrição para obtenção de novos recursos públicos.

[9] Documento de avaliação 2004/2007 – PPCDAm, dezembro de 2008, pág. 22 a 24

3.23. Vale ressaltar que para os demais biomas essa situação não se alterou, ou seja, o desmatamento ainda não gera restrições para concessão de crédito rural. Tal fato é muito preocupante, visto que o estado do Mato Grosso, maior produtor agropecuário da Amazônia Legal, possui em seu território também o bioma Cerrado e Pantanal, que não são englobados pela restrição do Conselho Monetário Nacional. Somado a isso, o estado possui um dos maiores índices de desmatamento acumulado e, mesmo assim, recebeu mais da metade de todo o volume de créditos agrícolas da região em 2007.

3.24. Há que se ressaltar que a posição do MAPA mostra-se, por vezes, contraditória em relação à devida consideração de aspectos ambientais em suas políticas. Com efeito, uma das tarefas do Ministério no âmbito do PPCDAm era adotar como exigência básica o cumprimento da legislação ambiental para os produtores rurais contemplados por seus programas e ações. Além de a Resolução CMN nº 3.545 não ter provido de uma iniciativa do MAPA, mas sim do MMA, é sugestivo o fato de que o MAPA cita, em sua resposta ao Tribunal, que,

quanto à minimização na redução das emissões de gases de efeito estufa, citam-se três políticas emblemáticas, de âmbito nacional:

a) Proflora...;

b) Produsa...;

c) nas operações de crédito rural de custeio, consolidadas no Manual de Crédito Rural, em seu capítulo 3, Seção 2, o item 6 detalha a possibilidade de aumento de limite nos financiamentos, quando o beneficiário comprovar a existência física das reservas legais, áreas de preservação permanente ou operações destinadas a sistemas orgânicos de produção, conferindo estímulo econômico para a adoção de práticas que, indubitavelmente, contribuem para a mitigação do aquecimento global. (pág. 73, Anexo 1)

3.25. Ou seja, segundo o Manual de Crédito Rural, o cumprimento da lei ambiental não é um pré-requisito obrigatório, mas sim uma ação excepcional, uma benfeitoria, passível de ser recompensada com mais crédito.

3.26. Essa situação não é única. Na Nota Técnica da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável, o gestor coloca que ‘o MAPA não tem como função desestimular a expansão de nenhuma atividade econômica agropecuária’ (pág. 67, Anexo 1). Tal posicionamento não é condizente com a missão do Ministério de promover o desenvolvimento sustentável do agronegócio, o que pode, sim, implicar o desestímulo a práticas que, mesmo justificáveis sob o prisma econômico, não se mostrem ambientalmente sustentáveis.

3.27. Nesse sentido, é interessante notar que, em entrevistas no órgão, os gestores colocam que, se a legislação ambiental fosse ser verificada em todas as propriedades rurais, a grande maioria estaria ilegal. Tal visão baseia-se na concepção de que o Código Florestal contém exigências desmedidas e de impossível atendimento.

3.28. Se, por um lado, o órgão afirma que não é necessário derrubar mais nenhuma árvore para promover a expansão do agronegócio, por outro, ele defende a redução do percentual de reserva legal, previsto no Código Florestal, dos atuais 80% para 50% no bioma Amazônia. Esse tema foi inclusive objeto de discussões acaloradas entre os Ministros do MAPA e do MMA, amplamente divulgadas na imprensa em 2008[10].

3.29. Outras afirmativas dos gestores do Ministério colhidas em entrevistas[11] se referem à descrença no extrativismo e no manejo florestal sustentável como atividades economicamente viáveis, o que vai diametralmente contra as políticas do Ministério do Meio Ambiente e do Inca

[10] Reportagem publicada no site Ecodebate, em 27.01.2009 <http://www.ecodebate.com.br/2009/01/27/crise-entre-os-ministros-minc-e-stephanes-relacao-conturbada-em-meio-a-ataques-mutuos-e-aproximacoes/>

[11] Entrevistas: 23.10.2008 – Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável; 30.10.2008 – Secretaria de Política Agrícola; 06.11.2008 – Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo; 08.12.2008 – Assessoria de Gestão Estratégica.

(assentamentos diferenciados para a região amazônica – projetos de assentamento agroextrativista, projetos de assentamento florestal e projetos de desenvolvimento sustentável).

3.30. Tais posturas indicam a falta de consolidação da preocupação ambiental como um ponto relevante e importante dentro da agenda executiva do Ministério. Juntamente com os demais aspectos discutidos anteriormente, essa situação levanta dúvidas quanto à efetiva atuação do MAPA como agente de combate ao desmatamento e de mudança do modelo de desenvolvimento da região.

3.31. Assim, apesar dos esforços, que indicam o início de uma mudança de paradigma, eles não têm se mostrado suficientes para garantir que o MAPA será um parceiro efetivo na busca da preservação ambiental e, por conseguinte, na mitigação das emissões de GEE da região. Portanto, de forma a contribuir para garantir que o caminho traçado seja seguido e que as ações de desenvolvimento sustentável propostas pelo Ministério sejam efetivamente levadas adiante, serão incluídas como conteúdo específico a ser apresentado nos próximos relatórios de gestão do Gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva item contendo relatório detalhado das ações, orçamento previsto e realizado, metas, indicadores de desempenho, resultados alcançados e justificativas para possíveis ações não implementadas, em relação aos planos PPCDAm e PDSA. Adicionalmente, recomendamos ao MAPA que incentive a utilização pelos produtores das linhas de crédito voltadas para preservação e recuperação florestal, tais como Produa, Proflora e afins, disponibilizando e divulgando tecnologia, capacitação e apoio técnico.

Políticas de Transportes

3.32. O planejamento das ações governamentais que visem fomentar o desenvolvimento da Região Amazônica deve estar alicerçado em políticas com objetivos claros, que possuam instrumentos de atuação eficazes e competências bem definidas. Assim, no intuito de garantir a sustentabilidade ambiental desses investimentos, os aspectos relacionados ao meio ambiente devem estar internalizados nessas políticas desde sua concepção. Nesse sentido, observam esforços iniciais, especialmente no tocante à utilização da metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica – AAE.

3.33. Incluir esses aspectos de extrema relevância no processo de planejamento das ações é transpor a barreira da mera exigência de Estudos de Impacto Ambiental – EIA para as obras de infra-estrutura. Em que pese a reconhecida importância desse tipo de procedimento na consideração de valores sociais e ambientais, deve-se reconhecer que ele é incompatível com o processo de planejamento, eis que tende a ocorrer muito mais tarde, quando as decisões já estão tomadas (EGLER, 2001).

3.34. Nesse contexto insere-se o instrumento denominado Avaliação Ambiental Estratégica, que nada mais é do que um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa (PPPs), de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômica e social (EGLER apud SADLER E VERHEEM, 2001).

3.35. A AAE é instrumento de natureza estratégica que apóia a decisão, mas que não substitui a própria decisão. Serve à compreensão de problemas e tensões, e não à procura das soluções que resolvam esses problemas, função que cabe ao processo de planejamento (Plano Nacional de Logística do Transporte – PNLT, 2007).

3.36. A sua adoção ainda não está regulamentada no país, mas vem sendo utilizada em alguns empreendimentos em outros países, e até mesmo no Brasil, de forma a incluir estudos sobre impactos cumulativos, passivo ambiental pré-existente, custo/benefício frente a outras alternativas e serviços ambientais potencialmente prejudicados.

3.37. Para EGLER (2001) a natureza pró-ativa da AAE revela sua capacidade de superar as deficiências técnicas identificadas no processo de EIA. Nesse tipo de processo, questões como a consideração de diferentes alternativas e as medidas de mitigação são entendidas e concebidas como já decididas em nível dos projetos, o que limita as possibilidades para sua modificação. O EIA costuma tratar dos impactos diretos do empreendimento, deixando de lado uma diversidade de outros possíveis impactos que usualmente recebem a designação de impactos cumulativos, que

podem assumir diferentes formas, como impactos sinérgicos, no qual o impacto total de diferentes projetos excede a mera soma dos impactos individuais, ou impactos globais, tais como os que ocorrem na diversidade biológica e no clima do planeta.

3.38. A adoção dos procedimentos de AAE é justificável pelo papel que isso pode vir a desempenhar na promoção da sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Assim, se o desenvolvimento sustentável é uma prática a ser alcançada, juntamente com outras medidas, por intermédio da integração das dimensões ambientais, sociais e econômicas no processo de tomada de decisões, o processo de AAE pode vir a desempenhar um papel decisivo para essa integração, mediante sua atuação como um procedimento de coordenação dentro dos diferentes níveis das atividades de planejamento governamentais (EGLER, 2001). Aspectos como o potencial impacto do empreendimento no aumento/diminuição da emissão de gases de efeito estufa devem ser considerados na elaboração da AAE.

3.39. A utilização dessa ferramenta já foi objeto de auditoria por parte do Tribunal de Contas da União – TCU. Em 2004 realizou-se uma Auditoria de Natureza Operacional com vistas a promover a análise da aplicabilidade da adoção da AAE, pelo Governo Federal, nas ações de planejamento de políticas, planos e programas. Na ocasião verificou-se que o instrumento AAE era pouco conhecido e que o seu uso era ainda muito incipiente por parte dos órgãos e entidades governamentais, fato que implicava a necessidade premente de maior divulgação do instrumento (Acórdão TCU nº 464/2004). Em decorrência dessas constatações, foram exaradas recomendações à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e Orçamento – SPI e à Secretaria Executiva da Casa Civil, entre outros, com intuito de fomentar a divulgação da AAE, promover a capacitação dos demais órgãos e entidades governamentais para a adoção desse instrumento.

3.40. Em 2005, realizou-se o monitoramento dessas recomendações, tendo sido constatado que o Governo Federal demonstrava interesse em implementar a utilização da AAE. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG havia editado a Portaria Interministerial nº 10, de 11 de janeiro de 2005, dispondo sobre a obrigatoriedade de se realizar a análise da viabilidade técnica e socioeconômica dos projetos de grande vulto. Dentre as exigências a serem observadas, está a realização da Avaliação Ambiental Estratégica, tendo como referência para o estudo o território em que está prevista a implantação do projeto. Além disso, a SPI assegurou que viabilizaria a implementação de núcleos de AAE, principalmente nos ministérios que atuam na área de infra-estrutura e desenvolvimento econômico do País. A SPI ressaltou, ainda, que o Ministério dos Transportes demandava a realização de cursos de capacitação técnica em AAE no intuito de aperfeiçoar o desenvolvimento de projetos-piloto focados na Avaliação Ambiental Estratégica (Acórdão TCU 2010/2005 – Plenário).

3.41. Ainda em 2005 o seminário ‘Diálogo Técnico sobre Avaliação Ambiental Estratégica e Planejamento no Brasil’ – iniciativa conjunta do MMA, MPOG e MT – objetivou a discussão sobre a melhor abordagem para a AAE no Brasil, que permitisse a sua institucionalização e operacionalização prática e eficiente.

3.42. Ressalte-se que, de acordo com as informações dispostas no sítio do MPOG, compete à SPI a tarefa de desenvolver estudos com vistas à avaliação ambiental estratégica de agrupamento de investimentos (www.planejamento.gov.br). Todavia, mais de três anos se passaram e, até o momento, a SPI não foi capaz de desenvolver uma forma de aplicação da AAE no planejamento de suas ações, muito menos para difundi-la entre os demais ministérios.

3.43. Em relação ao Ministério dos Transportes, a AAE ainda não é utilizada como ferramenta estratégica de planejamento para as soluções de transportes idealizadas pelo órgão. Com isso, diversas propostas estão sendo implementadas sem a consideração plena da sustentabilidade ambiental, sob uma ótica mais ampla de impactos sinérgicos e globais.

3.44. O MT, através da Secretaria de Política Nacional de Transportes, elaborou o Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT[12]. O PNLT propõe uma modificação na matriz de transportes na Região da Amazônia Legal, com destaque para a intensificação do aproveitamento das hidroviárias e da construção de ferrovias. De acordo com o MT, toda estrutura de transportes seria baseada em modalidades de maior eficiência energética, inclusive reduzindo as emissões de GEEs. Entretanto, o MT reconhece que não possui nenhum plano, programa ou ação com o objetivo específico de reduzir as emissões de GEEs.

3.45. O documento deixa assente a necessidade de desenvolver a AAE. Entretanto, o que se verifica na prática é que foram propostas diversas soluções de transportes para a região Amazônica sem que tivesse sido realizada a AAE durante o processo decisório. Ora, ao mesmo tempo em que se reconhece a importância da AAE, definem-se prioridades de investimentos sem levar em conta os seus preceitos, quais sejam, a elaboração de estudos concomitantemente com o processo decisório.

3.46. Mesmo apresentando-se como um plano estratégico de longo prazo, o PNLT já reflete suas concepções no PPA atual (2008-2011), e continuará norteando os investimentos nos Planos Plurianuais posteriores. Segundo dados do MT, a intenção é reduzir drasticamente a participação do modal rodoviário na matriz de transportes nacional. O Gráfico 5, a seguir, apresenta a participação atual de cada modalidade de transportes na matriz bem como a situação prevista para o ano de 2025.

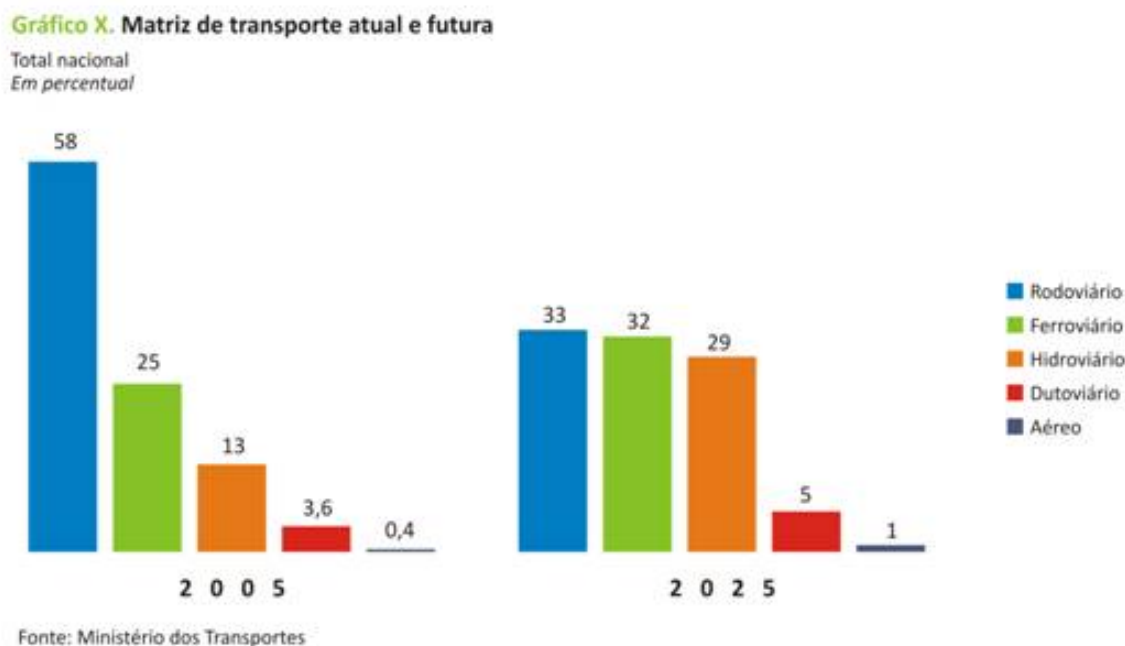


Gráfico 5 – Matriz de Transporte atual e futura

3.47. Especificamente para a Região da Amazônia Legal – representada no PNLT pelos vetores logísticos Amazônico e Centro-Norte –, o MT entende que as soluções devam envolver, essencialmente, o transporte fluvial. Conforme disposto no documento, do total de investimentos em infra-estrutura de transportes na região amazônica até 2023, cerca de 30% devem ser aplicados no modal hidroviário. Contudo, não foram disponibilizados dados quanto à participação de cada modal de transportes na região.

3.48. É possível fazer uma comparação a partir dos recursos destinados às obras de infra-estrutura de transportes na Amazônia. Ao verificar que os investimentos no setor de transportes na

[12] O PNLT foi concebido como um planejamento do setor de transportes no Brasil. Seu conteúdo apresenta uma série de propostas de investimentos que visam, até o ano de 2025, melhorar o equilíbrio da matriz de transporte de carga no país.

região, previstos nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, observa-se um aumento na participação do modal ferroviário e uma pequena redução no percentual do modal rodoviário. Contudo, no que tange ao modal hidroviário, registrou-se uma redução em sua participação entre os investimentos na região. No período abrangido pelo PPA 2004-2007, do total de recursos previstos para investimento na Amazônia, 11% eram destinados ao modal hidroviário. Enquanto que no PPA atual (2008-2011) esse índice é de apenas 10%.

3.49. Cabe registrar que, quando considerado o montante de recursos previstos nos dois períodos para aplicação nas hidrovias da Amazônia, foi registrado um aumento significativo. Em que pese essa observação, a redução no percentual de recursos destinados ao modal hidroviário, em comparação às demais modalidades, indica que, contraditoriamente às disposições do PNLT, o Governo Federal não vem dando preferência ao transporte hidroviário na região Amazônica[13].

3.50. Vale ressaltar que o Plano Amazônia Sustentável – PAS considera essencial o papel do transporte fluvial na viabilização das cadeias produtivas de atividades econômicas sustentáveis (PAS, 2006).

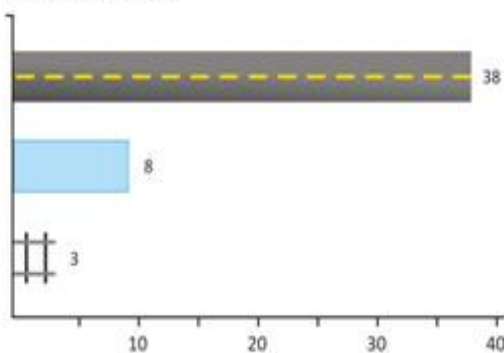
Gráfico X. Projetos de infra-estrutura de transportes na Região Amazônica

PPA 2008-2011

Por modal de transporte:

■ Rodoviário ■ Hidroviário □ Ferroviário

Número de projetos



Os modais de transporte que mais recebem investimentos na Amazônia
Comparação entre os investimentos previstos nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011

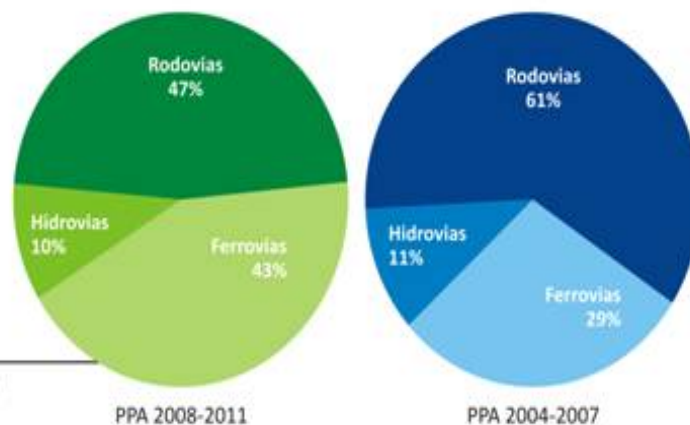


Gráfico 6 – Projetos de infra-estrutura de transportes na Região Amazônica

3.51. De acordo com o disposto no PNLT, a elaboração de AAE demonstraria que a formulação de políticas pelo Governo Federal tem levado em conta os aspectos ambientais, não somente no que tange ao simples procedimento do licenciamento ambiental. Não é o que se verifica atualmente.

3.52. No entanto, foi realizado em 2008 o Seminário sobre Metodologia para AAE aplicável ao Plano Nacional de Logística do Transporte – PNLT. Seu objetivo principal foi identificar as principais metodologias existentes sobre o tema e determinar a que melhor se adequasse à demanda do Ministério. Ainda, a Secretaria Nacional de Política de Transportes, departamento responsável pelo tema no Ministério, elaborou uma proposta inicial de Termo de Referência para a contratação de uma empresa de consultoria que auxiliasse o órgão na elaboração dos estudos de AAE para o PNLT. Adicionalmente, foi informado que os recursos necessários serão obtidos junto ao Banco Mundial, e a meta é que o estudo esteja concluído ainda em 2010.

3.53. O Ministério ressalta que está iniciando um estudo sobre Transporte e Energia, em que contemplará a definição de metas para a redução de GEE. Por fim, acrescenta que, a partir da conclusão da AAE para o Plano Nacional de Logística do Transporte, prevista para 2010, todos os

[13] Na análise foram consideradas somente as ações da esfera fiscal cujo órgão executor seja o Ministério dos Transportes. As obras portuárias foram consideradas como parte integrante do modal hidroviário.

futuros empreendimentos no setor de transportes serão apreciados sob a ótica da Avaliação Ambiental Estratégica.

3.54. Posto isso, de forma a reforçar a iniciativa do órgão, recomendamos que o MT defina a forma de aplicação da AAE no planejamento e execução de obras de infra-estrutura na região, enviando a este Tribunal uma proposta nesse sentido.

políticas de Reforma Agrária

3.55. Os assentamentos rurais têm sido historicamente um vetor de desmatamento na região. Em setembro de 2008, o Ibama divulgou a lista dos cem maiores desmatadores da Amazônia Legal. Assentamentos do Incra ocuparam as seis primeiras posições, além de duas outras dentro do ranking. Esses oito projetos acumularam entre 2006 e 2007 o total de 229.208,6 hectares desmatados, o que gerou multas da ordem de R\$ 265,6 milhões (pág. 286, Anexo 1). A fim de mudar essa trajetória, o Incra, desde 2006, tem tomado medidas buscando incluir a preservação ambiental dentro da agenda do Ministério, mas esses esforços não têm garantido os efeitos desejados.

3.56. O Incra levantou os dados do desmatamento ocorridos nos assentamentos sob sua guarda, nos anos de 2003, 2007 e 2008. O que se observa é um percentual crescente da participação dos assentamentos rurais no desmatamento na região. Esse quadro revela uma situação ainda preocupante no que concerne à condução das políticas de reforma agrária na Amazônia Legal.

Tabela 3 – Desmatamento total da Amazônia Legal e participação dos assentamentos

	2003	2007	2008
Total Desmatado na Amazônia Legal (ha)	2.524.700	1.153.200	1.196.800
Participação dos assentamentos geridos pelo Incra na área desmatada (ha)	320.422	221.656	251.612
Percentual da contribuição (%)	12,7%	19,2%	21,0%

Fonte: Prodes – INPE e Incra (pág. 210, Anexo 1)

3.57. Observa-se também que a participação do desmatamento nos assentamentos, por estado, segue o mesmo padrão do desmatamento total, em que Pará e Mato Grosso estão, respectivamente, no primeiro e segundo lugares do ranking. Tal fato demonstra que esses estados merecem uma atenção especial do Governo quanto à manutenção dos assentamentos bem como no que se refere à criação de novos projetos de reforma agrária.

Tabela 4 – Desmatamento total da Amazônia Legal e contribuição dos assentamentos, por estado, em 2008

Estado	Desmatamento total 2008 (ha)	%	Desmatamento nos assentamentos (ha)	%
Pará	518.000	43%	129.133	51%
Mato Grosso	325.900	27%	55.831	22%
Rondônia	106.100	9%	18.078	7%
Roraima	57.000	5%	17.446	7%
Maranhão	108.500	9%	14.882	6%
Amazonas	47.900	4%	9.870	4%
Acre	22.200	2%	4.206	2%
Tocantins	11.200	1%	2.166	1%
Amapá	–	0%	–	0%
Amazônia Legal	1.196.800	100%	251.612	100%

Fonte: Prodes – INPE e Incra (pág. 211, Anexo 1)

3.58. Trabalhos recentes deste Tribunal demonstraram falhas no processo de criação e estruturação dos assentamentos conduzidos pelo Incra que têm impacto direto na preservação ambiental. O Acórdão nº 2.633/2007 TCU-Plenário relata problemas quanto ao grau de cumprimento da legislação ambiental na criação desses projetos. Entre as principais constatações do

trabalho estão a criação de assentamentos sem a obtenção da licença ambiental prévia, a ausência de estudos de viabilidade ambiental e a não-promoção do uso sustentável das áreas de reserva legal. Entre as determinações geradas pela auditoria estão a de que o órgão se abstenha de criar novos assentamentos sem a existência da devida licença prévia bem como que se crie um programa de regularização de todos os projetos de assentamentos existentes.

3.59. Por sua vez, o Acórdão nº 1.097/2008 TCU-Plenário evidenciou a baixa efetividade da atuação do Incra para criar assentamentos sustentáveis que se tornem auto-suficientes na Amazônia. A ausência de licenciamentos ambientais continuou sendo apontado como um grave problema, e a taxa de consolidação dos assentamentos na região era de apenas 9%, conforme dados de outubro de 2007^[14]. Segundo o relatório que fundamentou o Acórdão,

um projeto de assentamento de reforma agrária poderá ser consolidado quando concluída a implantação da infra-estrutura (estradas, sistema de abastecimento de água e energia elétrica) e o assentamento tornar-se sustentável sócio-economicamente. Quanto à sustentabilidade do assentamento, é preciso não só disponibilizar recursos econômicos para implantação e início das atividades produtivas (créditos), assim como oferecer serviços de assistência técnica, saúde e educação.

Isso significa que a maioria dos projetos de assentamento criados nos estados pesquisados ainda depende dos recursos do Governo Federal para se desenvolverem e que a maioria das famílias beneficiadas ainda não obteve o título de domínio. (Acórdão nº 1.097/2008-Plenário)

3.60. A partir de 2006, o Incra iniciou movimentos no sentido de melhorar o tratamento das questões ambientais pela autarquia. Foi criada a Coordenação de Meio Ambiente, que centralizou a gestão das ações de meio ambiente. Além disso, foram incluídas no orçamento duas atividades relevantes. No PPA 2004/2007, a partir de 2006, a ação de Manejo de Recursos Naturais (ação 2B06) passou a tratar da implantação de projetos de manejo e recuperação ambiental; e, no PPA 2008/2011, a ação Licenciamento Ambiental (ação 8374) foi inserida com o objetivo de promover o licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária.

3.61. Em atendimento ao Acórdão nº 2.633/2007 TCU-Plenário, em dezembro de 2008, foi lançado o Plano de Ação Ambiental do Incra para regularização ambiental dos projetos de assentamentos de reforma agrária criados. Quatro eixos estratégicos norteiam o plano: licenciamento ambiental; recuperação ambiental de assentamentos; monitoramento ambiental; e promoção da gestão ambiental nos assentamentos.

3.62. Os objetivos estratégicos estão detalhados nas diversas ações que conduzirão ao alcance das propostas delimitadas. Essa definição é importante, pois demonstra que o órgão possui uma linha de ação para tratar cada objetivo, além de trazer maior transparência para o acompanhamento do processo. O documento informa também sobre a atuação das Superintendências Regionais em relação ao tema, além de trazer um resumo das informações e principais conclusões das oficinas sobre licenciamento ambiental realizadas ao longo de 2008, com a participação do Ibama, de outros órgãos federais, do Ministério Público, de órgãos estaduais de meio ambiente e da sociedade civil organizada.

3.63. No entanto, existem recursos orçamentários específicos para somente dois dos quatro eixos estratégicos do Plano. As iniciativas de licenciamento ambiental e de recuperação do passivo ambiental possuem orçamento definido no PPA 2008/2011 (ação 8374 – licenciamento ambiental e ação 2B06 – manejo de recursos naturais). Por outro lado, os eixos monitoramento ambiental e promoção da gestão ambiental nos assentamentos carecem de recursos financeiros, o que pode comprometer sua execução.

3.64. Para as ações de licenciamento ambiental, a meta está traduzida em termos de licenças ambientais protocoladas. Conforme previsto no PPA 2008/2011, objetiva-se, em quatro anos, alcançar o total de 5.736 licenças solicitadas perante os devidos órgãos ambientais, sendo que,

^[14] Acórdão nº 1.097/2008 TCU-Plenário, tabela 07.

em 2008, a meta era de 1.326 licenças. Essa ação estima um orçamento de R\$ 87,6 milhões para os quatro anos do PPA, e R\$ 17 milhões para 2008.

3.65. A tabela a seguir traz a situação dos assentamentos no país, em 28/02/2009, com as solicitações de licenciamento ambiental já protocoladas. Apesar de não ser possível comparar a meta de licenciamentos para 2008 com os números da tabela a seguir, visto que são uma posição acumulada, anterior a 2008 até fevereiro de 2009, verificam-se progressos na solicitação de licenças ambientais.

3.66. No entanto, observa-se que os esforços para a região da Amazônia Legal estão abaixo da média dos demais estados. Não obstante o licenciamento ambiental seja importante para todo o país, aquela região possui áreas de reserva legal acima da média nacional, o que a torna mais sensível à utilização indevida dos recursos naturais, e o licenciamento tem entre suas funções aprovar a viabilidade ambiental e determinar medidas de controle ambiental, questões essenciais para garantir a preservação do meio ambiente. Cabe ainda salientar que, para os dois estados que possuem os maiores índices de desmatamento da região – Pará e Mato Grosso –, as solicitações de licença estão abaixo da média da própria região (10% e 16%, respectivamente, contra 25% da Amazônia Legal, e 56% dos demais estados).

Tabela 5 – Licenças solicitadas aos órgãos ambientais para projetos de assentamentos rurais, até 28/02/2009

Estado	Nº de projetos criados / imóveis em obtenção	Licença Prévia – LP	Licença de Instalação e Operação – LIO	Total licenças solicitadas	% licenças / nº projetos
Amapá	36	–	26	26	72%
Amazonas	97	29	29	58	60%
Acre	136	40	34	74	54%
Maranhão	715	127	86	213	30%
Tocantins	363	120	11	131	36%
Roraima	51	–	17	17	33%
Rondônia	151	34	12	46	30%
Mato Grosso	425	27	41	68	16%
Pará	973	94	8	102	10%
Total Amaz Legal	2.947	471	264	735	25%
Demais Estados[15]	4.743	1.456	1.189	2.645	56%
TOTAL PAÍS	7.690	1.927	1.453	3.380	44%

Fonte: site Incra

(http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=73&Itemid=105)

3.67. A segunda ação se refere a Manejo de Recursos Naturais, que fomenta projetos de recuperação de áreas degradadas. No âmbito do PPA 2004/2007, foram atendidos em todo o país 197 assentamentos em 2006 e 179 em 2007, o que representou 67% e 77% da meta proposta, respectivamente[16]. Para o PPA 2008/2011, foi alterado o parâmetro da meta física. Se antes ela era apurada pelo número de assentamentos beneficiados, para o atual orçamento será computada a quantidade de famílias atendidas. Assim, a meta para 2008 é fornecer apoio a 36.995 famílias, com um orçamento de R\$ 37 milhões.

3.68. Contudo, o PPA 2008/2011 revisado disponibilizou um valor menor – R\$ 30 milhões. Internamente, as metas detalhadas para essa ação foram ajustadas para comportar o novo

[15] Para a SR (BA), foram somadas à LIO as licenças de localização e de instalação. Para a SR (MG), foram somadas à LIO as autorizações ambientais de funcionamento e as licenças de operação corretivas.

[16] Sigplan – Avaliação PPA 2004/2007, ano 2007, Caderno 16 – MDA, pág. 83.

volume de recursos. O ajuste sofrido reduziu a meta física para 27.035 famílias. Para cada Superintendência Regional, foi determinado um volume de recursos para despesas correntes e de capital bem como uma quantidade específica de famílias a serem atendidas. Esse detalhamento demonstra que o órgão tem se preocupado com a gestão das ações, distribuindo responsabilidades, recursos e metas para as Superintendências.

3.69. Porém, o Plano Ambiental inclui uma ressalva quanto aos recursos reservados para essa atividade. O custo médio unitário estimado de R\$ 1.000,00 seria insuficiente para recuperar um hectare de área desmatada. O documento conclui que a meta proposta não é condizente com a realidade^[17]. Esse fato, juntamente com a redução dos recursos, pode comprometer a efetividade da proposta de recuperação do passivo ambiental dos assentamentos, ação de grande relevância para a preservação ambiental e para o atendimento à legislação vigente.

3.70. Além dessas ações, a autarquia tem implantado na Amazônia Legal modalidades de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados. Nessa categoria se inserem o Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, o Projeto Agroextrativista – PAE e o Projeto Florestal – PAF. Elas visam a inclusão social das populações tradicionais, que habitualmente já retiram seu sustento da floresta de maneira sustentável.

3.71. O Projeto de Assentamento Agroextrativista propõe, como o nome sugere, a exploração sustentável e economicamente viável de áreas com riquezas extrativistas. Assim, se introduziu

o componente ambiental para viabilizar o aproveitamento econômico das terras com cobertura florestal, na Amazônia Legal, para fins de reforma agrária, condicionando que o uso dos recursos da oferta ambiental natural não implique o corte raso da floresta primária, nela podendo coletar, de forma manejada, sementes, frutos, folhas e madeireiros, inclusive espécies da fauna silvestre, mediante autorização própria do órgão ambiental competente. (pág. 192, Anexo 1)

3.72. O Projeto de Desenvolvimento Sustentável tem por base a utilização de atividades de baixo impacto ambiental, por meio de dois eixos principais. O primeiro é o manejo florestal de rendimento comunitário, com exploração ambientalmente viável de recursos florísticos, madeireiros e não-madeireiros, como, por exemplo, o desenvolvimento da piscicultura nos cursos d'água da floresta. O segundo são os sistemas agro-florestais, em que se permite a abertura de uma área até 10 hectares por unidade de produção para o desenvolvimento de atividades que associem espécies florestais, espécies frutíferas arbóreas e culturas para garantia da segurança alimentar.

3.73. A terceira modalidade diferenciada é o Projeto de Assentamento Florestal. Ela se volta ao 'manejo florestal de rendimento sustentável de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável na região norte.' (pág. 196, Anexo 1) As áreas propícias para implantação dessa modalidade serão indicadas por um grupo composto pelo Incra, Ibama, órgãos estaduais e sociedade civil organizada.

3.74. O quadro a seguir demonstra a área destinada aos assentamentos na Amazônia Legal, separada por projetos ambientalmente diferenciados e tradicionais, além do desmatamento ocorrido em 2008 dentro desses assentamentos. Na seqüência, a segunda tabela expõe os assentamentos federais criados entre 2006 e 31.11.2008, separados por tipo de projeto.

Tabela 6 – Área de assentamentos constituídos nos estados da Amazônia Legal e desmatamento ocorrido dentro dos assentamentos em 2008 (em km²)

Estado	Assentam. Ambiental Diferenc.	Assentam. Tradicionais (PAs)	Total de Assentamentos	Part. Assent. Difer./ Total do Estado	Desmatamento assentamentos 2008	Part. Desmat. / Estado
Pará	36.156	77.601	113.757	32%	1.291,33	51%
Mato Grosso	–	43.324	43.324	0%	558,31	22%

^[17] Plano de Ação Ambiental do Incra, pág. 18

http://www.incra.gov.br/portar/arquivos/institucional/plano_acao_ambiental_v11dez2008.pdf

Maranhão	147	25.557	25.704	1%	148,82	6%
Rondônia	1.835	21.344	23.179	8%	180,78	7%
Roraima	838	15.078	15.916	5%	174,46	7%
Amazonas	74.964	13.898	88.862	84%	98,70	4%
Acre	5.648	6.243	11.891	47%	42,06	2%
Tocantins	–	11.542	11.542	0%	21,66	1%
Amapá	6.587	9.563	16.150	41%	-	-
Amazônia Legal	126.175	224.150	350.325	36%	2.516,12	100%

Fonte: Incra – data-base 30.11.2008.

Tabela 7 – Número de assentamentos criados, de 2006 a 30.11.2008, por tipo e por estado, na Amazônia Legal

Estado	Assentamento Ambientalmente Diferenciado	Assentamento Tradicional	Total	% Assentam. Ambientalmente Diferenciados
Pará	183	51	234	78%
Amazonas	28	-	28	100%
Acre	8	3	11	73%
Amapá	4	-	4	100%
Rondônia	3	15	18	17%
Maranhão	1	55	56	2%
Tocantins	-	56	56	0%
Mato Grosso	-	43	43	0%
Roraima	-	5	5	0%
TOTAL	227	228	455	50%

Fonte: Incra – data-base 30.11.2008.

3.75. Em dezembro de 2008, foi lançado um estudo realizado por consultoria externa, a pedido do Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento do MMA, para subsidiar as discussões da avaliação do PPCDAm (pág. 349 a 432, Anexo 1). Uma das constatações desse estudo se refere aos assentamentos ambientalmente diferenciados. O documento demonstra, ressaltando que se trata de uma análise preliminar, que o padrão de desmatamento verificado nos projetos diferenciados não foi diferente dos vistos nos assentamentos rurais tradicionais.

3.76. Essa constatação pode ser verificada quando da análise do desmatamento por estado, ocorrido em 2008, conforme quadros anteriores. No estado do Pará, entre 2006 e 2008, 78% dos assentamentos criados se referem a projetos ambientalmente diferenciados. Além disso, 32% da área de assentamentos do estado é composta por esses projetos. Ainda assim, o desmatamento verificado em 2008 dentro dos assentamentos rurais no estado representou mais da metade de todo o desmatamento apurado na área destinada à reforma agrária nos nove estados da Amazônia Legal. Esses dados sugerem que os assentamentos diferenciados não estão cumprindo com a expectativa de reduzir o desmatamento dentro dos projetos de reforma agrária.

Tabela 8 – Área desmatada em assentamentos rurais, por estado, em 2008

Estado	Área desmatada (ha)	Área %
PA	129.133,0	51%
MT	55.830,9	22%
RO	18.077,8	7%
RR	17.445,6	7%
MA	14.881,8	6%
AM	9.870,2	4%
AC	4.206,3	2%

TO	2.166,0	1%
Total	251.611,6	100%

Fonte: Inkra (pág 212v, Anexo 1)

3.77. Quanto às linhas de crédito disponíveis às famílias assentadas, o Ministério do Desenvolvimento Agrário disponibilizou as chamadas 'linhas verdes' – Pronaf Eco, Pronaf Agroecologia e Pronaf Floresta.

3.78. A linha Pronaf Eco visa a prover recursos para a implantação ou recuperação de tecnologias de energias renováveis, como uso de energia solar ou biomassa, por exemplo, além de financiar tecnologias ambientais, como estações de tratamento de água ou pequenos aproveitamentos hidrelétricos. Por fim, visa também ao financiamento da silvicultura. O Pronaf Agroecologia busca fomentar a utilização de sistemas de produção agroecológico ou orgânico, de forma a trazer a sustentabilidade ambiental para as atividades agrícolas. O Pronaf Floresta financia sistemas agroflorestais e extrativistas bem como o manejo florestal sustentável, inclusive para recomposição de áreas de preservação permanente, reserva legal e áreas degradadas.

3.79. Com juros baixos, entre 2% e 5,5% a.a., e prazos de carência de 3 a 8 anos, as linhas de crédito são uma iniciativa importante para abrir opções diferenciadas e ambientalmente sustentáveis para o pequeno produtor. As tabelas a seguir demonstram o número de contratos e os valores financiados para cada uma das linhas de crédito.

Tabela 9 – Número de contratos e valores financiados pelo Pronaf ECO por unidade da federação, referente ao ano civil de 2008, no Banco do Brasil

UF	Pronaf Eco – 2008		
	Contrato	Valor	% Valor
AC	–	–	–
AM	–	–	–
AP	–	–	–
MA	–	–	–
MT	–	–	–
PA	–	–	–
RO	1	15.526	0,3%
RR	–	–	–
TO	–	–	–
Total Amaz Legal	1	15.526	0,3%
Demais estados	404	5.566.981	99,7%
Total País	405	5.582.507	100,0%

Fonte: MDA, Ofício s/nº, de 02.12.2008 (pág. 273 a 275, Anexo 1)

Tabela 10 – Número de contratos, volume de recursos contratados pelo Pronaf Agroecologia por unidade da federação

UF	Safrá 2005/2006		Safrá 2006/2007		Total/UF		
	Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor	% Valor
AC	–	–	–	–	–	–	–
AM	–	–	–	–	–	–	–
AP	–	–	–	–	–	–	–
MA	–	–	1	12.000	1	12.000	0,4%
MT	–	–	4	59.548	4	59.548	2%
PA	1	17.876	13	160.467	14	178.343	6%
RO	–	–	3	37.548	3	37.548	1%

RR	-	-	-	-	-	-	-
TO	2	35.800	9	90.529	11	126.329	4%
Total Amaz Leg	3	53.676	30	360.092	33	413.768	13%
Demais Estados	56	559.838	230	2.172.462	286	2.732.299	87%
Total País	59	613.514	260	2.532.554	319	3.146.067	100%

Fonte: MDA, Ofício s/nº, de 02.12.2008 (pág. 273 a 275, Anexo 1)

Tabela 11 – Total de contratos e valores financiados pelo Pronaf Floresta, por unidade da federação

UF	Safrá 2005/2006		Safrá 2006/2007		Total/UF		
	Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor	% Valor
AC					-	-	-
AM					-	-	-
AP					-	-	-
MA	21	125.928			21	125.928	0,3%
MT	2	11.984	22	99.706	24	111.690	0,3%
PA	84	534.600	68	407.373	152	941.973	2,3%
RO					-	-	-
RR	2	6.000			2	6.000	0,01%
TO					-	-	-
Total Amaz Leg	109	678.512	90	507.079	199	1.185.591	2,9%
Demais estados	3.229	14.846.767	5.212	24.470.930	8.441	39.317.697	97,1%
Total País	3.338	15.525.279	5.302	24.978.009	8.640	40.503.288	100,0%

Fonte: MDA, Ofício s/nº, de 02.12.2008 (pág. 273 a 275, Anexo 1)

3.80. Apesar de haver linhas de crédito com apelo para a preservação ambiental, os nove estados que compõem a Amazônia Legal não as têm utilizado, ao contrário do restante do país. Considerando que existem nesses estados mais de 2.500 projetos de assentamentos^[18], onde residem aproximadamente 438 mil famílias, era de se esperar que a região, área com grande potencial para os referidos projetos, fosse se destacar quanto ao número de contratos firmados.

3.81. Dessa forma, verifica-se a existência de um conjunto de instrumentos para a promoção da sustentabilidade ambiental em assentamentos do Incra, mas sem que resultados expressivos tenham sido alcançados até o momento. É razoável imaginar que tal situação seja devida, em parte, ao pouco tempo de implantação de algumas medidas, como é o caso do Plano de Ação Ambiental.

3.82. Nesse sentido, cabe recomendar ao Incra que proceda à operacionalização dos eixos estratégicos do Plano, com definição de recursos orçamentários suficientes, cronograma e metas físicas e financeiras.

3.83. Além disso, há elementos que sugerem outra possibilidade. Com efeito, o Acórdão nº 1.097/2008-Plenário menciona a necessidade de oferta de serviços de assistência técnica, dentre outros, para garantir a sustentabilidade dos assentamentos. Na mesma direção vai o relatório de avaliação do PPCDAm, ao recomendar a integração e a intensificação de assistência técnica e extensão voltadas à sustentabilidade bem como a implantação de unidades de referência tecnológica para atividades sustentáveis em regiões estratégicas. Tal lacuna pode explicar o relativo insucesso dos assentamentos diferenciados do Incra em diminuir o nível de desmatamento em relação às iniciativas tradicionais de reforma agrária.

^[18] Fonte: Incra, posição até 30.11.2008.

3.84. Ao mesmo tempo, o baixo índice de utilização das chamadas ‘linhas verdes’ de financiamento pode estar relacionado também com a falta de divulgação dessas modalidades, como indica o relatório de avaliação do PPCDAm[19].

3.85. Desse modo, cabe recomendar ao Incra que avalie a adequação das atividades de apoio necessárias aos assentamentos diferenciados, especialmente as ações de assistência técnica aos assentados. Por sua vez, propõe-se ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que incentive a adoção de linhas de crédito voltadas para a sustentabilidade de assentamentos agrários, tais como Pronaf Floresta, Agroecologia e afins, por meio de, por exemplo, incremento de ações de divulgação das características e requisitos desse tipo de financiamento bem como capacitação técnica.

Sudam

3.86. O Plano Amazônia Sustentável – PAS é o plano estratégico que contempla o conjunto de diretrizes gerais para direcionar o novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia. Em sua estratégia de implementação, o Plano ressalta o papel do Estado como requisito fundamental para a consecução dos objetivos propostos. Segundo o PAS,

esta maior presença do Estado deve ter na recente recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), assim como no seu fortalecimento institucional, um dos pilares do processo de construção de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira.

O papel da Sudam será de, em sintonia com as diretrizes gerais expressas no PAS e com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborar o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, em parceria com os governos estaduais e em consonância com as expectativas dos diversos segmentos amazônidas. (PAS, pág. 79)

3.87. Porém, o que se observa é que a nova Superintendência não está estruturada para atender ao papel fundamental que lhe foi designado pelo Plano Amazônia Sustentável, o que põe em risco o alcance do modelo de desenvolvimento almejado para a região.

3.88. A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam foi inicialmente criada pela Lei nº 5.173/1966 com o objetivo de conceder incentivos fiscais para empreendimentos privados que optassem por investir na Amazônia.

3.89. Em meio a denúncias de irregularidades em projetos financiados pela autarquia, a Sudam foi extinta pela Medida Provisória nº 2.157-5/2001 e substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA. A atuação da nova entidade passou a ser baseada na concessão de financiamentos com vistas ao fomento de atividades econômicas na região da Amazônia Legal.

3.90. Em janeiro de 2007, com a edição da Lei Complementar nº 124, a Sudam foi novamente instituída com a finalidade precípua de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

3.91. A referida lei complementar estabeleceu que a ADA seria definitivamente extinta, sendo sucedida pela nova Sudam, somente na data de publicação do decreto que aprovasse a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos quadros em comissão da superintendência. O mencionado decreto foi publicado em outubro de 2007 (Decreto 6.218/2007). Por sua vez, o Regimento Interno da Sudam foi publicado no Diário Oficial da União no dia 04/01/2008.

3.92. Tal mudança parece ter prejudicado a capacidade institucional do órgão, como pode ser ilustrado pelo fato de oito projetos terem sido financiados em 2006, nenhum em 2007 e apenas três em 2008.

3.93. A incumbência de elaborar, em conjunto com outros órgãos e entidades, a minuta do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA, documento fundamental para nortear

[19] Relatório de avaliação PPCDAm, período 2004/2007, pág. 78.

as ações de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, foi delegada à nova Sudam pela sua própria lei de criação (LC nº 124/2007).

3.94. A partir do lançamento do Plano Amazônia Sustentável – PAS, a Sudam passou a desempenhar importante papel, exercendo uma espécie de gerência do Plano na Amazônia. Conforme notícia disposta no sítio da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE, o Ministro Roberto Mangabeira Unger esteve recentemente na sede da Sudam a fim de conceber uma estratégia de utilização do Fundo Constitucional do Norte – FNO e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, além dos Incentivos Fiscais concedidos pela autarquia, que permitem a redução de 75% do IRPJ para projetos empresariais, como instrumento de promoção de complexos industriais estratégicos para o Plano Amazônia Sustentável.

3.95. Segundo a notícia, o dinheiro seria utilizado a partir de três focos específicos: promoção de indústrias de beneficiamento dos produtos da floresta (madeireiros e não-madeireiros); indução do aumento de valor agregado do complexo industrial associado à agricultura tecnificada das áreas de cerrado e de transição; e indução do aumento do grau de beneficiamento do produto mineral da Amazônia.

3.96. Assim, além de deixar a cargo da recriada Sudam uma das tarefas mais importantes no que tange ao desenvolvimento sustentável da Região Amazônica – elaboração do PRDA –, o Governo Federal ampliou ainda mais as competências da autarquia, que passou a assessorar a elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Geral da União, no que concerne aos assuntos relacionados à sua área de atuação.

3.97. A Sudam enfrenta dificuldades além da transição institucional. Seu orçamento sofreu corte drástico em 2008, passando de R\$ 801 milhões para R\$ 38 milhões, conforme aponta a própria instituição. Além disso, seu quadro de pessoal, de cerca de 130 servidores, representa pouco mais de 10% em relação a momentos em que o órgão teve mais de 1.000 funcionários. Tais deficiências parecem estar impedindo o órgão de agir em consonância com as metas postas pelo PAS.

3.98. A redução drástica no orçamento da Sudam reflete a difícil situação em que atualmente se encontra a autarquia. Em visita à sede da entidade em Belém – PA, foi possível constatar a situação das instalações físicas do prédio da Sudam. Segundo relatos dos servidores entrevistados, há alguns meses atrás o superintendente, para chegar à sua sala, era obrigado a subir quatro andares pelas escadas, pois nenhum elevador funcionava no edifício. Durante a visita verificou-se que algumas salas encontravam-se vazias, outras com algumas mobílias antigas empilhadas, enfim, o aspecto beirava o abandono.

3.99. A situação do quadro de pessoal da Sudam também configura um exemplo da baixa prioridade com que o Governo Federal vem tratando a entidade, e conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Uma instituição que já contou com mais de mil (1.000) trabalhadores em seus quadros, hoje possui apenas 130 servidores efetivos. Todo o quadro de pessoal da autarquia, afora alguns comissionados, é remanescente da antiga Sudam.

3.100. Segundo relato dos próprios servidores, ter trabalhado na antiga Sudam, na época da divulgação dos escândalos de corrupção capitaneados pelos seus dirigentes, resultou em um estigma de difícil reparação. Nessa época, ao sair do prédio sede da entidade, eles eram chamados de corruptos pela população e temiam ser alvo de alguma represália.

3.101. Grande parte desses servidores já conta com tempo para aposentadoria e aguardam somente a aprovação de um novo plano de cargos e salários para deixar a entidade. Mais de 20% do quadro de pessoal efetivo da Sudam permanece no cargo por força do incentivo denominado abono de permanência, ou seja, já completaram o tempo para aposentadoria. Outros tantos já contam com avançado tempo de serviço público, o que alerta sobre a necessidade de realização de concurso público para contratação de pessoal. O gráfico 7 demonstra essa realidade.

Gráfico 3. Quadro de Pessoal da nova SUDAM
Servidores efetivos em 2008
Total: 130

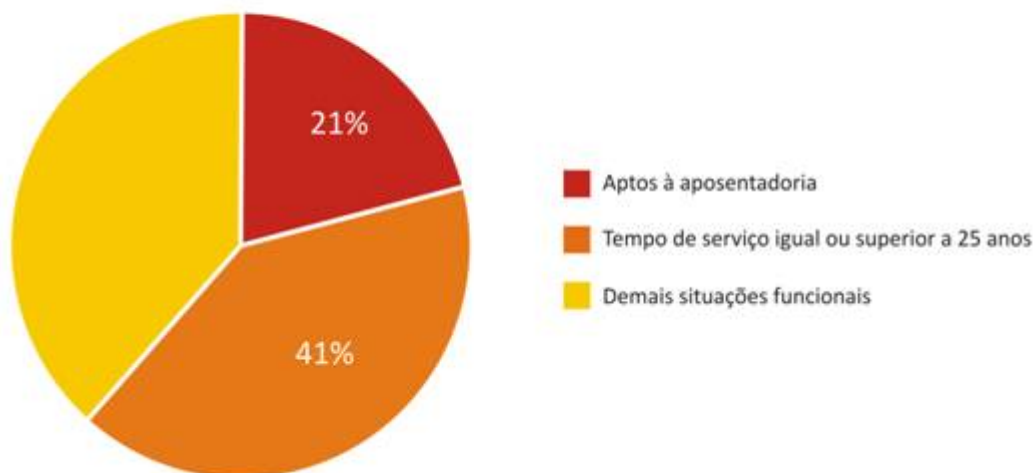


Gráfico 7 – Quadro de Pessoal da nova Sudam

3.102. Em suma, no que se relaciona ao quadro de pessoal da nova Sudam, observa-se que é integralmente composto por servidores oriundos da antiga Superintendência, e que, em grande parte, encontram-se desmotivados, seja pelo fato de que a imagem da autarquia continua afetada perante a opinião pública, seja pelo elevado tempo de serviço daqueles que já estão quase se aposentando, que vivenciaram o auge da instituição e agora vêm a atual situação em que se encontra.

3.103. Nas palavras do Dr. Adagenor Lobato Ribeiro, Coordenador-Geral de Elaboração e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento da Sudam, a entidade perdeu muito espaço e precisa reinserir-se. Ainda, segundo o mencionado Coordenador, o PRDA atualmente encontra-se na fase de atualização das informações disponíveis, a partir das quais serão elencados os temas que derivarão os programas de desenvolvimento previstos para o plano. A conclusão estava prevista para maio de 2009, tendo como trâmites necessários a visita aos Estados da Amazônia Legal para apresentação e enriquecimento da proposta, a aprovação pela Diretoria colegiada da Sudam, a aprovação pelo Conselho Deliberativo da Sudam e o envio para o Congresso Nacional.

3.104. Para fomentar o desenvolvimento na Amazônia, a Sudam utiliza como instrumento financeiro o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA. Vale ressaltar que a LC nº 124/2007 define como missão da Sudam a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável na região. Na visão do Dr. Adagenor Lobato Ribeiro, responsável pela elaboração do PRDA, para atingir esses objetivos, os projetos fomentados pela Sudam devem guardar correlação com os produtos locais, como, por exemplo, os produtos florestais, devendo ser considerados aspectos como manutenção de ecossistemas, manejo florestal, aproveitamento de resíduos e emissão de gases de efeito estufa.

3.105. Entretanto, uma análise dos projetos financiados com recursos do FDA demonstra que os recursos têm fomentado atividades de geração de energia, de metalurgia, de industrialização de produtos pecuários (frigorífico e curtume) e de saneamento básico. Observa-se que as atividades que envolvem produtos florestais utilizados de maneira sustentável não figuram nessa relação. Porém, a Sudam salienta que os setores considerados prioritários para fomento por meio do Fundo englobam uma gama de atividades, e a aprovação dos projetos está vinculada ao atendimento estrito das exigências legais, não havendo espaço para a discricionariedade da Superintendência na escolha dos empreendimentos. No entanto, informa que as licenças ambientais devem estar válidas, desde o ingresso da solicitação até a última liberação de recursos. Dessa forma, cabe aos órgãos ambientais mitigarem os efeitos nocivos ao meio ambiente por meio de exigências contidas no próprio processo de licenciamento.

Gráfico 4. Quais os setores fomentados pela SUDAM?

Projetos financiados com recursos oriundos do FDA
2006 - 2008
Total de projetos: 11



Fonte: SUDAM

Gráfico 8 – Setores fomentados pela Sudam

3.106. A definição das diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA é uma responsabilidade do Conselho Deliberativo – Condel, órgão colegiado. Portanto, para privilegiar as atividades sustentáveis e o fomento a projetos de cunho florestal, é preciso que o Condel aprove essa modificação. Assim, recomendamos à Sudam que elabore estudo acerca de alterações pertinentes no atual rol de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, considerando as diretrizes estabelecidas no Plano Amazônia Sustentável, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e propiciando atividades com viés de sustentabilidade ambiental, para encaminhamento ao Conselho Deliberativo, para discussão.

3.107. Adicionalmente, no que concerne ao desenvolvimento da Amazônia, vê-se que os ideais propostos pelo Governo Federal, como, por exemplo, no PAS, não são transformados em realidade, seja pela insuficiência de recursos destinados aos órgãos e entidades responsáveis, seja pela baixa prioridade com que a situação é tratada. Com isso, recomendamos ao Ministério da Integração Nacional que realize estudo visando adequar a Sudam às suas novas funções institucionais, juntamente com plano de medidas necessárias para que tal situação se efetive.

**Planejamento das políticas públicas e mitigação das emissões de gases de efeito estufa
As metas do PNMC em relação a florestas**

4.1. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, lançado em dezembro de 2008, introduziu o diferencial de identificar e organizar as políticas públicas que tratam de mudanças climáticas, trazendo maior foco para o tema. Contudo, sua maior inovação, o estabelecimento de metas de redução de desmatamento, apresenta uma proposta arrojada, mas que perde significativo impulso ao longo do tempo. Além disso, um fator primordial para aferição do alcance da meta – a identificação do desmatamento considerado ilegal – contém problemas.

4.2. O PNMC foi lançado na 14ª Conferência das Partes, em Poznan, na Polônia. Ele foi elaborado pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Mudança do Clima, criado por meio do Decreto nº 6.263, de novembro de 2007. Para sua construção, foram recebidas contribuições do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, instituída no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, da III Conferência Nacional de Meio Ambiente, além de Fóruns Estaduais e organizações da sociedade civil.

4.3. O Plano deveria contemplar as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Meio Ambiente. Porém, o projeto de lei que a institui foi enviado ao Congresso Nacional em 05 de junho de 2008, dia mundial do meio ambiente, e ainda aguarda aprovação por aquela Casa. Assim, em decorrência da ausência da lei, o Plano foi elaborado com base nas diretrizes do projeto de lei.

4.4. A inovação do Plano está no estabelecimento de duas metas quantitativas para a redução do desmatamento. A primeira pretende buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero. A segunda se propõe a eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil até 2015.

4.5. A primeira meta tem, em termos quantitativos, o seguinte objetivo: redução do desmatamento em 40% no período 2006-2009, relativamente à média dos dez anos do período de referência do Fundo Amazônia^[20] (1996-2005), e 30% a mais em cada um dos quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores. No presente relatório, as análises serão feitas apenas para a região da Amazônia Legal, que é o objeto de interesse.

4.6. No entanto, apesar de as demais regiões não fazerem parte do presente escopo, cabe ressaltar que ainda não existe sistema de monitoramento de desmatamento, nos moldes aplicados para a Amazônia Legal, para os demais biomas fora dessa região, ou planos de combate ao desmatamento, à semelhança do PPCDAm. Assim, para que essa meta seja atingida, ou mesmo mensurada, é necessário ampliar o sistema de monitoramento e o controle para o restante do país, ação essa que está apontada no Plano, mas ainda em fase de desenvolvimento por parte do MMA. Cabe ressaltar que os demais biomas têm também uma participação significativa nas emissões de gases de efeito estufa no setor mudança de uso do solo e florestas.

4.7. O quadro a seguir designa as emissões por bioma. Assim, apesar de a região da Amazônia Legal, objeto da análise, conter não somente o bioma amazônico, mas também parte de cerrado e pantanal, é possível vislumbrar a importância da participação das demais áreas no perfil de emissões do setor mudanças do uso de solos e florestas.

Tabela 12 – Emissões líquidas por conversão de florestas e abandono de terras manejadas, por bioma – 1988 a 1994

Bioma	Emissões Líquidas Anuais		
	Tg ^[21] C/ano	Tg CO ₂ /ano	%
Amazônia	116,9	428,6	59
Cerrado	51,5	188,7	26
Mata Atlântica	11,3	41,3	6
Caatinga	10,0	36,5	5
Pantanal	7,5	27,4	4
Total	197,1	722,5	100

Fonte: Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2004

4.8. Voltando à discussão sobre a primeira meta, no âmbito da Amazônia Legal, temos o quadro a seguir que demonstra os índices de desmatamento na região, no período de 1996 a 2005, e a média do decênio.

^[20] O Fundo Amazônia foi criado pelo Decreto nº 6.527/2008.

^[21] Tg = teragrama (10¹²g ou um milhão de toneladas)

Tabela 13 – Desmatamento anual, em quilômetros quadrados

Ano	Desmatamento (km ²)
1996	18.161
1997	13.227
1998	17.383
1999	17.259
2000	18.226
2001	18.165
2002	21.394
2003	25.247
2004	27.423
2005	18.846
Total 1996-2005	195.331
MÉDIA 1996-2005	19.533

Fonte: INPE – sistema Prodes

4.9. Essa meta visa à redução sustentada do desmatamento até se atingir o desmatamento ilegal zero. Duas observações cabem para essa proposta. Em primeiro lugar, a meta propõe uma redução ousada do desmatamento nos primeiros nove anos, mas, após esse período, essa redução adquire um ritmo significativamente mais lento. Em segundo lugar, atualmente não há separação entre o que é desmatamento legal e ilegal.

4.10. Segundo a metodologia proposta pelo Plano, a meta prevê a redução do desmatamento em 40% no período 2006-2009, relativamente ao decênio 1996-2005, e 30% a mais em cada quadriênio seguinte, relativamente aos quadriênios anteriores. Como a linha de base é sempre variável, não é possível apurar a evolução das taxas de redução ao longo do tempo.

4.11. Assim, de forma a verificar a performance da diminuição do desmatamento proposta pelo PNMC, foram utilizadas as metas físicas para cada quadriênio sobre um parâmetro fixo – decênio 1996-2005. Como se verifica, a redução do desmatamento inicia-se com percentuais ousados, mas esse padrão não se mantém ao longo do tempo. Outra implicação disso é que as metas diminuem, até tenderem a valores insignificantes, mas nunca igual a zero. A tabela a seguir, juntamente com o gráfico, demonstra esses números.

Tabela 14 – Percentuais de redução do desmatamento, conforme quadriênio anterior e conforme decênio 1996-2005 (km²)

Quadriênio	Linha de Base	Redução cfe quadriênio anterior	Meta redução anual	Redução cfe decênio 1996-2005	Redução acumulada
2006-2009	19.533	40%	7.813	40,0%	40,0%
2010-2013	11.720	30%	3.516	18,0%	58,0%
2014-2017	8.204	30%	2.461	12,6%	70,6%
2018-2021	5.743	30%	1.723	8,8%	79,4%
2022-2025	4.020	30%	1.206	6,2%	85,6%
2026-2029	2.814	30%	844	4,3%	89,9%
2030-2033	1.970	30%	591	3,0%	92,9%
2034-2037	1.379	30%	414	2,1%	95,1%
2038-2041	965	30%	290	1,5%	96,5%
2042-2045	676	30%	203	1,0%	97,6%
2046-2049	473	30%	142	0,7%	98,3%
2050-2053	331	30%	99	0,5%	98,8%

Fonte: PNMC

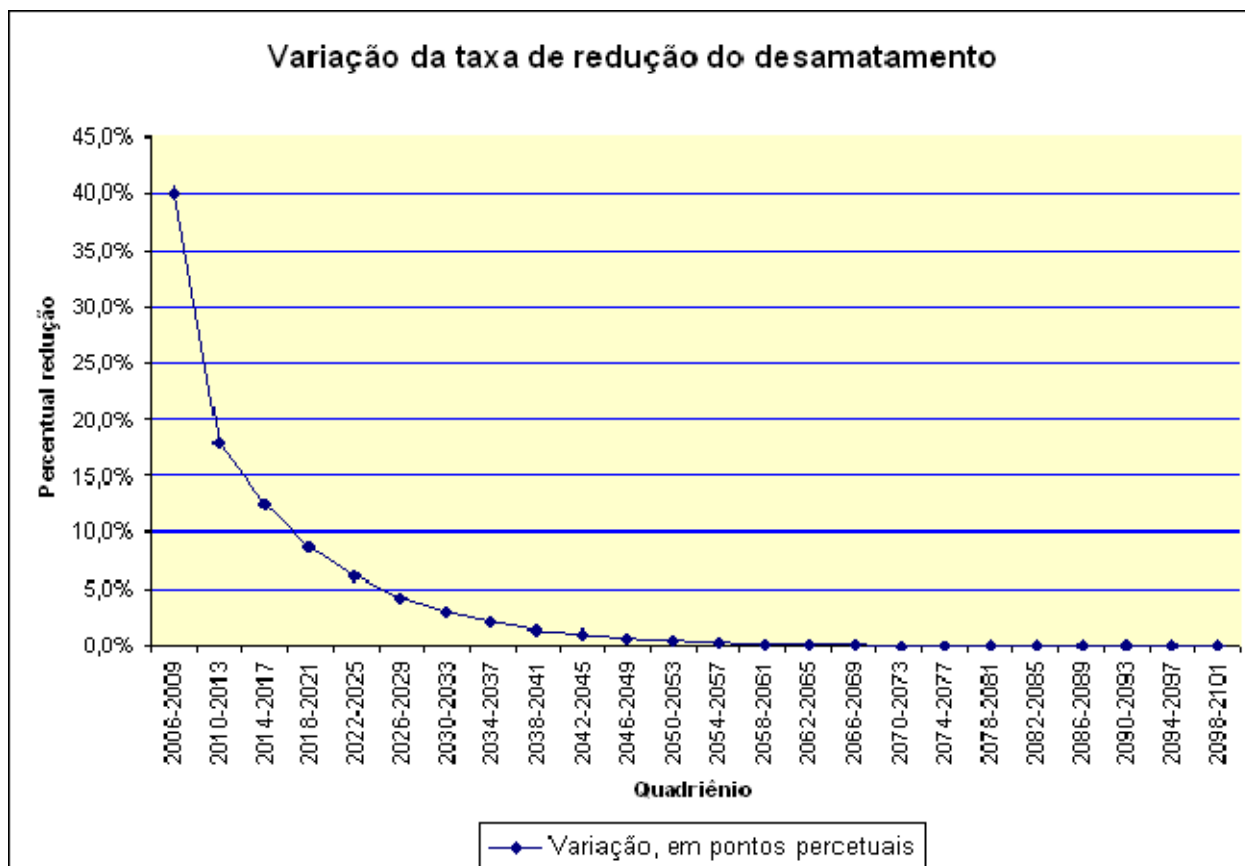


Gráfico 9 – Variação da taxa de redução do desmatamento

4.12. Nessa perspectiva, haverá uma redução significativa, de 70,6%, do desmatamento entre 2009 e 2017, ou seja, em um período de nove anos. No entanto, após esse primeiro momento, levará mais doze anos para que sejam reduzidos adicionais 19%, chegando, em 2029, ao alcance de 90% da meta. Por fim, o desmatamento terá sido reduzido em 98,8% em 2053, um progresso de 8,8% em 24 anos. Assim, ocorrerão grandes avanços em nove anos, mas o ritmo empreendido sofrerá severa diminuição, necessitando de outros 36 anos, ou quatro vezes mais tempo, para atingir uma redução adicional de 28,2%.

4.13. Contudo, a segunda meta do Plano vem complementar os esforços dessa primeira meta. Sua proposta é eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal do país até 2015. Com isso, o Governo se propõe a compensar a perda por desmatamento que ainda existirá a partir daquele ano. Mesmo considerando que novas florestas plantadas não substituem, de forma equivalente, florestas nativas, há que se levar em conta que essa ação contribui para mitigar a remanescente perda de cobertura florestal primária e, por conseguinte, as emissões nacionais de gases de efeito estufa.

4.14. Um segundo fato que merece destaque é que a apuração realizada pelo INPE considera o total de perda florestal no período, independentemente se esse desmatamento é legal, ou seja, foi devidamente autorizado pelo órgão ambiental competente, ou se é ilegal. Cabe deixar claro que o INPE cumpre devidamente com seu papel de demonstrar esse número, que é o que se propõe o sistema Prodes, desde sua concepção. No entanto, essa métrica tem sido utilizada para acompanhar o desmatamento ilegal da região, sem os devidos ajustes.

4.15. Atualmente, o Código Florestal permite o corte raso de 20% da área de floresta nativa dentro de propriedades na Amazônia Legal, ressalvadas áreas de preservação permanente ou outras sob restrição legal. Se essa área for do bioma cerrado[22], o percentual aceitável de

[22] Código Florestal, Lei 4.771/65, art. 16 caput, incisos I e II.

supressão de vegetação sobe para 65% na região da Amazônia Legal[23]. Além disso, em casos em que a área desmatada superou o limite legal de 20%, a lei permite um atenuante para sua recomposição. Em situações específicas[24], a recomposição não precisa atingir o percentual original previsto na lei – 80% da área. O reflorestamento de apenas 50% já se torna suficiente. Esses valores não são desprezíveis, e todas essas nuances são relevantes na apuração do que se denomina desmatamento ilegal.

4.16. Outra agravante para essa identificação reside na modificação das regras da gestão de florestas introduzida pela Lei nº 11.284/2006. A partir desse normativo, coube aos órgãos estaduais, em regra, a competência para autorizar a exploração de florestas, tanto de domínio público quanto privado. Conseqüentemente, são também esses órgãos que detêm a informação sobre os processos legais de exploração na região. Tal fato tem se tornado um problema na gestão florestal, visto que os órgãos estaduais não estavam estruturalmente preparados para arcar com as novas atribuições[25].

4.17. De forma a congregar essas informações, foi editada a Resolução Conama nº 379/2006. Por meio dela, foi instituído e regulamentado um sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. O normativo determina que os órgãos ambientais devem disponibilizar na Internet, em sistema integrado, informações relativas à gestão florestal, dentre elas as autorizações de plano de manejo florestal sustentável e as autorizações para a supressão da vegetação arbórea natural. Ao MMA e ao Ibama cabe manter um portal na Internet que integre e disponibilize essas informações. A Resolução estabeleceu o prazo máximo de 180 dias para seu cumprimento, o que não ocorreu – o prazo expirou em abril/2007. O portal está em operação, mas a maioria das informações ainda não está disponível[26]. A falta desses dados prejudica não somente a apuração do desmatamento ilegal mas também as ações de fiscalização e controle dos órgãos ambientais.

4.18. Portanto, verificar o alcance da meta de desmatamento ilegal zero dependerá da solução dessas várias questões que trazem à tona desafios antigos na gestão ambiental e que antecedem a questão das mudanças climáticas. Não obstante esses fatores acabem por trazer uma aferição mais conservadora da perda florestal, na medida em que incluem também o corte de florestas permitido por lei, é importante e necessário que se tenha a correta medida do desmatamento advindo de práticas ilegais.

4.19. Assim, recomendamos ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama que avalie a possibilidade de incluir no texto da Resolução nº 379/2006 um dispositivo que dê eficácia à exigência imposta aos estados de disponibilizar as informações listadas no art. 1º daquele normativo. Adicionalmente, recomendamos ao Ministério do Meio Ambiente que estude medidas para operacionalizar, de forma efetiva, o Portal Nacional de Gestão Florestal, e, a partir disso, separe o desmatamento ilegal do legal.

[23] A Amazônia Legal é composta por nove estados brasileiros – Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão – e por três biomas distintos – Amazônia, Cerrado e Pantanal.

[24] Lei nº 4.771/65 – Código Florestal –, art. 16, § 5º: O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

[25] Essa questão foi tratada na auditoria de natureza operacional realizada no Ibama, a fim de avaliar a efetividade do novo controle de trânsito de produtos florestais exercido por meio do Documento de Origem Florestal – DOF – Acórdão nº 309/2009 TCU-Plenário

[26] Endereço na Internet do Portal Nacional de Gestão Florestal:

<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=113>

Instrumentos de implementação do PNMC

4.20. Para consecução das metas, o PNMC relaciona diversas políticas. No entanto, o Plano não apresenta os mecanismos necessários para sua implementação.

4.21. Sobre a meta de erradicação do desmatamento ilegal, seguem as principais ações apontadas pelo Plano:

a) Implantação do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), estabelecido pelo Serviço Florestal Brasileiro – identificação das florestas públicas a serem protegidas, conservadas e manejadas, uma vez que as áreas de maior risco para o desflorestamento e ocupação ilegal são as terras sem destinação.

b) Ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, e fomento a atividades produtivas sustentáveis – implementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e de planos similares nos demais biomas para reduzir as taxas de desmatamento, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado.

c) Monitoramento de alta precisão – implantação do Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal, por Satélite, tal como já ocorre na Amazônia.

d) Aumento da fiscalização – Incremento do efetivo de fiscalização, através da realização de concursos públicos específicos, aumento do nível de especialização e desenvolvimento de atividades de Inteligência voltadas para a fiscalização.

e) Fundo Amazônia – criado em 2008, visa captar recursos nacionais e internacionais para redução do desmatamento, uso sustentável e conservação, principalmente da floresta Amazônica.

f) Fundo Clima – criação submetida ao Congresso Nacional para, entre outros fins, financiar ações voltadas para o combate ao desmatamento.

g) Extrativismo florestal – política de preço mínimo já fixado para sete produtos de extrativismo (ações voltadas aos povos e comunidades tradicionais) para fortalecer as cadeias produtivas que geram riqueza com a exploração sustentável de florestas naturais.

4.22. Quanto à meta de estabilização da cobertura vegetal até 2015, as principais ações relacionadas pelo Plano são:

a) Revisão das exigências bancárias atuais para tornar mais atraente a atividade de florestamento e reflorestamento, incluindo as áreas para produção de carvão vegetal.

b) Estímulo à recuperação de áreas degradadas de reserva legal e de preservação permanente, conforme Lei nº 11.775, de 2008, com recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural, que tem encargos financeiros e taxas de juros baixos.

c) Inventário Florestal Nacional para prover informações sobre todas as florestas do País, permitindo a maximização do aproveitamento das áreas destinadas ao reflorestamento e permitindo uma avaliação do conteúdo de carbono estocado.

d) Desenvolvimento de aplicações de produtos florestais na produção de energia – Programa Florestas Energéticas, coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA Florestas), conta com a participação do Serviço Florestal Brasileiro através do Laboratório de Produtos florestais, o Ministério da Indústria e Comércio, diversas universidades e centros de pesquisa além da iniciativa privada. O programa trabalha toda a cadeia produtiva, da floresta até aplicação do produto final, contribuindo para a viabilidade econômica do florestamento.

e) Outorga florestal – concessão de florestas públicas para a prática do manejo e exploração de produtos e serviços de florestais de forma sustentável. O Plano Anual de Outorga Florestal projeta a concessão de 4 milhões de ha até o fim de 2009. Firmado um Pacto pela Madeira Legal entre o Ministério do Meio Ambiente e os produtores de madeira do Estado do Pará.

f) Combate ao Consumo de Madeira Oriunda de Desmatamento Ilegal na Indústria da Construção Civil – a partir de janeiro de 2009, exigência de comprovação da origem legal da

madeira por parte das construtoras e empresas do segmento imobiliário responsáveis por obras financiadas.

4.23. O PNMC identifica os principais problemas que a luta pela erradicação do desmatamento ilegal enfrenta e congrega as políticas estruturantes necessárias para mudar a atual situação, inclusive expondo fragilidades do próprio governo em lidar com o tema. Isso é exemplificado quando define, como uma das diretrizes a ser seguida, a necessidade de ajustar a cooperação entre as instituições do Governo Federal, responsáveis pelo conjunto de políticas relacionadas às dinâmicas de desmatamento na Amazônia Legal, superando tendências históricas de dispersão e de isolamento da área ambiental.

4.24. O PNMC, apesar de relacionar as principais ações que patrocinarão as metas, não traz os mecanismos de implementação necessários. O capítulo 'Instrumentos para implementação das ações' está subdividido em três seções – instrumentos econômicos, cooperação internacional e instrumentos legais.

4.25. Nos instrumentos econômicos, são apontadas as linhas de crédito disponíveis no BNDES e na CEF que têm correlação com as atividades do PNMC bem como informações sobre Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL, no âmbito do Protocolo de Quioto. O item lista opções de financiamento para empresas, proprietários rurais, centros de pesquisa e órgãos ambientais estaduais e municipais para atividades que estão correlacionadas aos temas tratados no PNMC. Contudo, não há qualquer descrição do compromisso orçamentário-financeiro que o Governo está disposto a assumir para arcar com os custos das várias ações a que ele se propôs no âmbito do Plano. Além disso, tendo em vista que o PPA foi definido em 2007, antes do PNMC, não se pode afirmar que o orçamento designado na época para as políticas seja suficiente, tendo em vista o atual compromisso assumido.

4.26. Da mesma forma, o Plano não designa outros instrumentos de implementação necessários tanto para o acompanhamento quanto para a verificação de resultados alcançados. Ele define grandes metas e relaciona diversas políticas, mas não identifica como as ações serão orquestradas e acompanhadas, não define orçamento, prazo, responsáveis, indicadores de desempenho e metas para essas ações, de forma que, somadas, atinjam o resultado maior proposto. Sem isso, a complexa tarefa de coordenar ações, concatenar esforços e atingir os objetivos propostos fica ainda mais difícil de ser efetivada. A ausência desses mecanismos adiciona obstáculos ainda maiores à consecução das metas, que, em si, já são desafiadoras.

4.27. Cabe salientar ainda que, conforme analisado no item 3 deste relatório, para as políticas públicas que potencialmente podem contribuir para o desmatamento e, conseqüentemente, para o aumento das emissões nacionais, os mecanismos previstos para redução desses impactos negativos não estão funcionando a contento. Como atestado pelo próprio PNMC, é necessário harmonizar a atuação das instituições governamentais que influenciam a dinâmica de desmatamento da região, de forma a evitar que ações promovidas pelo próprio Governo minem os esforços empreendidos no âmbito do Plano. Esse é um fator adicional que se insere nos desafios de sua implementação.

4.28. O PNMC reconhece que eles são necessários e se propõe a incluí-los em um segundo momento.

O Plano será implementado em fases que se sucedem de modo que haja uma constante avaliação dos objetivos almejados, bem como a inclusão de tantos outros que venham ainda a ser identificados e considerados viáveis.

...

Nesta sua primeira fase, o Plano busca organizar as ações em curso, reforçar medidas existentes e identificar e criar novas oportunidades, para permitir o intercâmbio de experiências e a integração de ações. Tem a função principal de maximizar os resultados positivos do conjunto dos esforços nacionais em favor do clima global e fortalecer o processo adaptativo do País ao sistema climático.

Nas próximas fases, deverão ser incluídos os mecanismos de avaliação do desempenho das ações em curso e respectivos resultados. Serão também apresentadas ações e instrumentos complementares, incluindo pactos com os estados da Federação, destinados a garantir que os objetivos aqui preconizados possam ser alcançados em sua plenitude. Nesse sentido, devem ser realizados estudos sobre novos mecanismos econômicos de estímulo ao desenvolvimento sustentável, contemplando incentivos fiscais e tributários, dentre outros. (PNMC – sumário executivo, pág. 26)

4.29. No entanto, não há definição de quando essas ações acontecerão. Nesse sentido, o PNMC não possui uma condição diferenciada que garanta sua execução. Sem esse avanço, não é razoável esperar que a elaboração do PNMC promova, de forma significativa, a implementação das iniciativas relacionadas à mudança do clima.

4.30. Agora, não somente a sociedade brasileira está acompanhando o desenrolar das ações, mas também a sociedade internacional estará observando de perto. As novas metas trouxeram com elas maior cobrança. O grande desafio do país é trazer credibilidade à forma como trata a questão e, principalmente, trazer resultados efetivos. Sua atuação tem o condão de colocar o Brasil em posição de destaque entre países tanto emergentes como desenvolvidos.

4.31. Mais ainda, a obtenção de futuras contribuições voluntárias internacionais para a preservação ambiental dependerá fortemente de como o país se mostra capaz de responder adequadamente a seus desafios, ou seja, da confiança conquistada pelo Brasil perante o resto do mundo. E esse é um processo que tende a se retroalimentar, estabelecendo-se um ciclo virtuoso em que o sucesso das ações trará mais recursos internacionais que fomentarão novos sucessos. O contrário, por outro lado, também pode se concretizar – o insucesso em tratar adequadamente a preservação ambiental pode afugentar novos investimentos externos. Para se ter uma medida do volume de contribuições voluntárias envolvidas, o potencial de captação de recursos do Fundo Amazônia até 2020 é da ordem aproximada de US\$ 32,6 bilhões, conforme detalhado a seguir.

4.32. O Fundo Amazônia, instituído pelo Decreto 6.527/2008, determina que as contribuições voluntárias somente serão recebidas após a comprovação da efetiva redução dos índices de desmatamento ilegal, tendo como base a média do decênio 1996-2005. Assim, o fundo define um limite de captação baseado no desempenho obtido na real diminuição do desmatamento do período anterior.

4.33. Cada hectare não desmatado equivale a 100 toneladas de carbono não emitidos^[27]. Para transformar carbono em dióxido de carbono, multiplica-se por 3,66, ou seja, cada 100 toneladas de C equivalem a 366 toneladas de CO₂. Foi estabelecido o preço de US\$ 5,00 (cinco dólares americanos) para cada 366 toneladas de CO₂ evitados^[28]. O preço é extremamente conservador, considerando os valores praticados no mercado internacional de créditos de carbono. Assim, temos o seguinte quadro:

Tabela 15 – Desmatamento evitado e potencial captação de recursos pelo Fundo Amazônia

Ano	Desmatamento em Km ²	Desmatamento em ha (1 km ² = 100 ha)	Redução obtida em ha	Redução obtida em ton. Co ₂ (ha x 366)	US\$ (US\$ 5,00 / ton. CO ₂)
média 1996-2005	19.533,13	1.953.313			
2006	14.109,00	1.410.900	542.413	198.523.137	992.615.684
2007	11.532,00	1.153.200	800.113	292.841.337	1.464.206.684
2008	11.968,00	1.196.800	756.513	276.883.737	1.384.418.684
meta 2009	9.270,51	927.051	1.026.262	375.611.849	1.878.059.243

^[27] PNMC, pág. 11.

^[28] Conforme informação do Serviço Florestal Brasileiro.

meta 2010	8.203,91	820.391	1.132.922	414.649.271	2.073.246.357
meta 2011	8.203,91	820.391	1.132.922	414.649.271	2.073.246.357
meta 2012	8.203,91	820.391	1.132.922	414.649.271	2.073.246.357
meta 2013	8.203,91	820.391	1.132.922	414.649.271	2.073.246.357
meta 2014	5.742,74	574.274	1.379.039	504.728.251	2.523.641.255
meta 2015	5.742,74	574.274	1.379.039	504.728.251	2.523.641.255
meta 2016	5.742,74	574.274	1.379.039	504.728.251	2.523.641.255
meta 2017	5.742,74	574.274	1.379.039	504.728.251	2.523.641.255
meta 2018	4.019,92	401.992	1.551.321	567.783.537	2.838.917.683
meta 2019	4.019,92	401.992	1.551.321	567.783.537	2.838.917.683
meta 2020	4.019,92	401.992	1.551.321	567.783.537	2.838.917.683
Total		11.472.588	17.827.106	6.524.720.758	32.623.603.791

Fonte: Prodes e PNMC

4.34. O PNMC esclarece que ele é ‘um plano dinâmico, obra em progresso, a ser reavaliado constantemente para que possa ser implementado em consonância com os desejos e desígnios da sociedade brasileira’[29]. Apesar de ser um grande primeiro passo, o próximo degrau é definir detalhadamente os mecanismos para sua consecução, haja vista que a primeira meta deverá ser atingida já em meados de 2009, com a redução em 40% na média de desmatamento quadrienal (2006-2009) em relação à registrada entre 1996 e 2005.

4.35. Para o primeiro quadriênio, já estão disponíveis os valores do desmatamento até o ano de 2008. Os números apurados estão acima da média estipulada. Assim, para que a meta quadrienal seja cumprida, será necessário atingir uma redução significativa do desmatamento para o último ano, 2009. O desafio é o maior já colocado, visto que o desmatamento em 2009 deve se firmar no menor patamar já registrado desde o início da medição, em 1988. Isso corresponde a um valor 22,5% menor que o verificado em 2008, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 16 – Desmatamento apurado 2006 a 2008 e projeção em 2009, conforme meta PNMC

Ano	Desmatamento apurado (km ²)	Varição ano a ano %
2006	14.109	
2007	11.532	- 18,3%
2008	11.968	+ 3,8%
2009 (meta)	9.271	- 22,5%
Média anual do período cfe meta redução 40%	11.720	

Fonte: INPE – sistema Prodes (valores de 2006 a 2008)

4.36. Conforme Decreto nº 6.263/2007, cabe ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM, coordenado pela Casa Civil, orientar a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano. Adicionalmente, o normativo institui, no âmbito do CIM, o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima, cuja coordenação é exercida pelo Ministério do Meio Ambiente, que deverá implementar, monitorar e avaliar o PNMC. Posto isso, determinamos ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima que elaborem cronograma com ações, incluindo responsáveis e recursos, para a implementação das medidas necessárias para a consecução das ações e metas previstas no PNMC.

[29] PNMC, pág. 15

Serviços ambientais

4.37. Um ponto importante defendido pelo PNMC é a implementação de uma política nacional de gestão dos serviços ambientais.

É necessário também implementar uma política nacional de gestão dos serviços ambientais, com previsão de pagamento por serviços ambientais, o que auxiliará no alcance dos objetivos de redução do desmatamento e aumento da cobertura florestal. (PNMC, pág. 15)

4.38. Todavia, apesar da importância atribuída a esse tipo de iniciativa, o Plano não incorporou o Proambiente, proposta inovadora e de grande alcance potencial.

4.39. A prestação de serviços ambientais tem se constituído em uma importante ferramenta para fomentar a valorização da floresta em pé e fazer com que a conservação ambiental seja uma atividade econômica atraente, capaz de gerar riqueza e bem-estar. Enquanto hoje, cada vez mais no mercado internacional se valoriza o conceito de pagamento por serviços ambientais, no Brasil, esse modelo já existe há mais de oito anos. Ele foi concebido dentro das próprias comunidades locais, numa proposta inovadora de valorização da preservação ambiental e foi incorporado nos programas de governo.

4.40. O Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proambiente foi concebido no ano de 2000, através da discussão promovida por instituições de movimentos sociais (FETAGRI's, CONTAG, CNS, COIAB, MONAPE, GTA), com a contribuição de ONG's (FASE, IPAM). Nasceu da necessidade de construção de novos modelos de assistência técnica e de crédito que garantissem o desenvolvimento da agricultura familiar integrado à conservação ambiental na Amazônia brasileira.

4.41. Uma inovação do Programa foi a identificação de instrumentos econômicos que contribuíssem para a promoção do desenvolvimento regional e que fossem além do crédito rural já existente no Brasil, avançando na contribuição da preservação dos valores sócio-culturais, na manutenção e criação de empregos rurais e na conservação do meio ambiente.

4.42. O Proambiente destaca-se por propor a remuneração de serviços ambientais para compensar a cobertura dos custos de oportunidades para mudanças qualitativas de uso da terra, focando em sistemas de produção identificados com as especificidades de cada bioma. Dessa forma, o produtor rural assumiria um novo papel, pois além de fornecer produtos à comunidade, passaria também a ser reconhecido como prestador de serviços ambientais – SAs, porém condicionados ao cumprimento de regras pré-acordadas (www.ipam.org.br). Entre os SAs a serem remunerados pode-se citar o seqüestro de carbono, a conservação do solo, da água e da biodiversidade, a redução da utilização/risco do fogo, a troca de matriz energética, além do desmatamento evitado.

4.43. A prestação de SAs está, portanto, intimamente ligada à conservação dos recursos naturais e, conseqüentemente, à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, uma vez que seus preceitos relacionam-se à diminuição da emissão de gases de efeito estufa.

4.44. No caso do Proambiente, o reconhecimento da prestação desses serviços é feito através de consultorias externas e da participação dos próprios beneficiados, que seriam co-responsáveis pelo cumprimento das regras do programa. Nesse sentido, é exigido do produtor que zele não só pelo alcance de suas metas, mas também das demais famílias envolvidas. Impende registrar que para receber o pagamento pelos SAs é preciso comprovar previamente sua geração.

4.45. O Proambiente é implementado territorialmente a partir de Pólos, constituídos por um ou mais municípios vizinhos em todos os Estados da Amazônia Legal. Atualmente o programa conta com onze Pólos pioneiros – cada um com aproximadamente 500 famílias – envolvendo comunidades de agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, quilombolas e demais comunidades tradicionais. Esses Pólos foram implantados entre 2004 e 2005.

4.46. Chama a atenção o fato de que todo esse conjunto de ações envolvidas em um único programa foi concebido pela própria comunidade através dos movimentos sociais. Sua origem, portanto, legitima ainda mais sua adoção como política pública pelo Governo Federal, pois o comprometimento dos atores envolvidos é muito maior, visto que não é necessário convencê-los da

importância da ação. Pelo contrário, suas aspirações deram origem à sistemática do Proambiente, que posteriormente foi encampado pelo Governo.

4.47. A proposta, originada nos movimentos sociais, foi incluída como programa do Governo Federal a partir do PPA 2004-2007, sendo vinculado à Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDRS do Ministério do Meio Ambiente – MMA, que disponibiliza mecanismos e incentivos econômicos para a implementação das ações do Programa.

4.48. Todavia, de acordo com informações obtidas junto ao MMA, os custos de implantação e manutenção dos pólos do Proambiente foram subestimados pelo MPOG, que destinou recursos inferiores ao necessário para a efetiva implementação do programa. No PPA 2004-2007 foi disponibilizada inicialmente a quantia de R\$ 25,7 milhões para execução do programa no período de quatro anos. Em 2007, a lei que revisou o PPA 2004-2007 reduziu o valor disponível para R\$ 17,3 milhões. O MOPG, por sua vez, alega que o custo para remunerar os serviços ambientais era extremamente elevado.

4.49. Dessa forma, o Proambiente foi executado ao longo dos primeiros quatro anos sofrendo com a carência de recursos, tanto para sua expansão, quanto para efetiva remuneração dos SAs. Somente em alguns Pólos poucos produtores foram contemplados com esses pagamentos, e, mesmo assim, durante apenas alguns meses. Esses pagamentos foram realizados por meio de convênios com associações de moradores, pois um dos maiores entraves para a implementação do programa é a falta de legislação que defina o que são serviços ambientais e que permita que o Governo Federal remunere quem os gera.

4.50. Atualmente existem seis projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com o objetivo de definir o que são serviços ambientais. Todos eles estão apensados ao Projeto de Lei nº 792/2007, de autoria do Deputado Anselmo de Jesus (PT-RO), que atualmente encontra-se na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Segundo informações do MMA, a Casa Civil da Presidência da República está preparando um substitutivo a ser apresentado ao referido projeto com o objetivo de permitir a remuneração dos SAs.

4.51. Construir um arcabouço legal que permita a destinação de recursos do Tesouro Nacional para conservação ambiental, por meio de remuneração aos SAs, é uma medida essencial para dar maior credibilidade e eficiência ao programa. De acordo com o Relatório de Avaliação do Proambiente (MMA, 2008), a promessa de pagamento pelos serviços ambientais gerou grande expectativa entre as famílias envolvidas, contudo o descumprimento desse compromisso, causado tanto pela falta de recursos quanto pela inexistência de marco legal, provocou desânimo em algumas famílias e comprometeu a credibilidade do Governo junto às comunidades.

4.52. De acordo com o Sr. Luiz Rodrigues de Oliveira, gerente do Proambiente, os índices de desmatamento são drasticamente reduzidos nas áreas atendidas pelo programa. Uma comparação feita com outras propriedades indica que, quando levado em consideração a tendência de desmate ao redor das propriedades atendidas, bem como os índices históricos, há redução significativa nas taxas de desmatamento. A representatividade da amostra utilizada ainda é baixa, pois apenas um Pólo foi considerado na pesquisas (cerca de 340 famílias). Todavia, há que se ressaltar que se trata de um dos Pólos localizado no Estado do Pará, na área da Transamazônica, uma região castigada por uma diversidade de conflitos rurais e que normalmente apresenta altos índices de desflorestamento.

4.53. Para o Dr. Marcos Ximenes, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, um dos caminhos para proteger a floresta seria a compensação por desmatamento evitado, garantindo que a cobertura vegetal mantenha-se estável e, ao mesmo tempo, deixando de emitir toneladas de carbono para a atmosfera. Em sua visão o Proambiente enquadra-se perfeitamente nesse propósito, porém o Governo Federal não tem investido os recursos necessários a fim de ampliar o escopo de atuação do programa.

4.54. Segundo as conclusões expostas no Relatório de Avaliação do Proambiente, há uma opinião unânime nos Pólos e também entre pessoas do conselho gestor nacional (representantes de governo e de organizações da sociedade civil) de que o governo federal ainda não priorizou o

Proambiente como uma ação importante de política para a Amazônia, destinando recursos condizentes com a dimensão do programa e garantindo a continuidade das ações em campo com assistência técnica permanente, fomento, crédito, e pagamento por serviços ambientais (MMA, 2008).

4.55. No PPA 2008-2011, o Proambiente foi rebaixado e transformado em uma atividade inserida em outro programa – Programa Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade, do MMA –, com o orçamento de R\$ 6,8 milhões, o que significou uma redução de 74% dos recursos disponíveis desde sua inserção nas políticas de governo. Vale salientar, ainda, que o indicador de desempenho do programa onde se insere atualmente a atividade Proambiente é a taxa de participação dos alimentos orgânicos na produção agropecuária brasileira. Isso demonstra que o Proambiente, apesar estar inserido em um programa, não se encontra alinhado à proposta desse.

4.56. Apesar das características do programa, que aderem perfeitamente aos anseios de preservação ambiental e promoção de atividades econômicas sustentáveis, ele não foi considerado dentro do PNMC. Na seção ‘Instrumentos para implementação das ações – instrumentos legais’, os projetos de lei que trariam o marco legal necessário para viabilizar a remuneração pelos serviços ambientais prestados também não foram relacionados. Isso vem a confirmar a falta de prioridade da ação por parte do Governo.

4.57. Isso posto, recomendamos ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima que empreenda a avaliação do Proambiente, visando analisar a possibilidade de utilizá-lo como modelo para a consolidação e ampliação do conceito de serviços ambientais.

5. Governança e *accountability* em prol da mitigação das emissões de GEE

5.1. A coordenação de políticas multissetoriais é, em si, um desafio. A variedade de atores, responsabilidades e ações acrescenta dificuldades extras à tarefa de gestão de programas dessa natureza. Para tanto, é necessário orquestrar um conjunto de medidas institucionais de forma a dinamizar a consecução dos objetivos envolvidos, mantendo ativos e de forma concatenada os múltiplos esforços. O PNMC se enquadra nesse grupo diferenciado, haja vista a variedade de políticas públicas, setores e órgãos governamentais envolvidos. Contudo, os mecanismos de coordenação e monitoramento necessários ainda não foram constituídos.

5.2. Nesse sentido, é possível traçar um paralelo com a experiência do PPCDAm. Esse Plano, gerado também a partir de esforços de diversos ministérios e motivado por uma demanda do Governo Central, enfrentou, ao longo de sua implementação, dificuldades na coordenação de suas diversas políticas.

5.3. No Relatório de Avaliação do PPCDAm de 2005, foram identificadas dificuldades no funcionamento do Grupo de Trabalho, tais como: falta de uma sinalização mais clara do governo como um todo sobre o nível de prioridade do Plano para a Amazônia; falta de internalização das diretrizes e ações prioritárias do Plano na rotina de alguns ministérios; fragilidades na coordenação política e gerenciamento técnico do Plano em diferentes níveis.

5.4. No Relatório de Avaliação do PPCDAm de 2008, foram observadas ‘oscilações no grau de prioridade referendado ao mesmo ao longo dos quatro anos de implementação’ [30]. Os próprios órgãos que compõem o Grupo de Trabalho responsável pelo Plano apontam como riscos e fatores desfavoráveis para sua implementação a desarticulação entre as ações de fomento ao desenvolvimento sustentável e de comando e controle; a oscilação da prioridade dada ao PPCDAm pelo governo; o descompasso entre políticas dos governos estaduais e federal; e a desarticulação entre os entes governamentais nos níveis federal, estadual e municipal [31].

5.5. Esses pontos, levantados em momentos distintos de avaliação, convergem em um entendimento de que mecanismos de governança nem sempre estiveram adequados durante a

[30] Documento de Avaliação do PPCDAm – 2004/2007, pág. 28

[31] Relatório final da oficina de validação do modelo lógico do PPCDAm, outubro de 2008 (pág. 1 a 53, Anexo 3)

condução do Plano. Tal fato trouxe dificuldades para operacionalizar as políticas propostas e, não obstante houve resultados significativos na redução das taxas de desmatamento, eles não foram suficientes para garantir uma transformação efetiva e duradoura dos padrões históricos de exploração dos recursos naturais na região, como foi inicialmente almejado pelo PPCDAm.

5.6. Em relação à disponibilização de informações à sociedade sobre a implementação do PPCDAm, há o Sistema de Acompanhamento do Plano, disponível para consulta pública no endereço eletrônico www.mma.gov.br/ppcdam. No entanto, a página da Internet somente recebeu atualizações até 2005. A falta de informações públicas compromete a transparência e dificulta o acompanhamento pela sociedade das ações governamentais.

5.7. Em relação ao PNMC, o desafio proposto é ainda maior, qual seja a erradicação do desmatamento ilegal em todos os biomas. Para tanto, ações de governança e monitoramento, que assegurem a integração das instituições e das políticas e que sejam capazes de catalisar os resultados dentro dos prazos propostos, são fundamentais.

5.8. O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, composto por 17 órgãos públicos, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República é a instituição responsável por orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do PNMC bem como promover a disseminação do Plano na sociedade brasileira. Ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima, formado por oito ministérios e pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, sob a coordenação do MMA, coube a responsabilidade por elaborar, implementar, monitorar e avaliar periodicamente o PNMC, sob a orientação do CIM, e a ele reportar os resultados.

5.9. A Casa Civil, por meio do Ofício nº 289/2009 – SAG/C.Civil – PR, de 17/04/2009, informou que (pág. 28 a 29)

os mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação do PNMC, conforme definido em reunião de 18 de março último do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM, serão propostos pelo Grupo Executivo do CIM para que, a partir deste exercício, as ações possam ser monitoradas, enquanto se elaboram indicadores e demais requisitos para o acompanhamento perene e sistemático do Plano; há expectativa de que haja um modelo de gestão inicial definido ainda no primeiro semestre, enquanto o modelo definitivo for sendo elaborado...

Os mecanismos para promover a indução das ações do PNMC serão propostos pelo Grupo Executivo ao CIM durante esse exercício; da mesma forma, o CIM receberá proposta do Grupo Executivo para publicizar os resultados do Plano.

5.10. Como se verifica, o Governo ainda não constituiu os mecanismos de gerenciamento e acompanhamento do PNMC. Igualmente, não foram implementados os meios para divulgar os resultados obtidos.

5.11. Nesse sentido, é interessante ressaltar a experiência do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que pode ser utilizada como exemplo na estruturação de um modelo de gestão e de divulgação das ações para o PNMC.

5.12. O PAC possui um modelo avançado de gerenciamento de programas multissetoriais^[32]. Os objetivos definidos para o monitoramento do Programa são: garantir o cumprimento de prazos e resultados; gerenciar riscos por meio de identificação de entraves e propostas de soluções; e coordenar e articular as ações das diversas instituições governamentais envolvidas. Para isso, são monitorados os resultados parciais e finais; as metas físicas e seus prazos; a execução orçamentária; e os resultados processuais (alterações de marcos legais, estrutura organizacional, aspectos técnicos e cobertura da mídia).

5.13. De forma a assegurar a implementação do Programa, esses aspectos são monitorados continuamente, dentro de uma estrutura gerencial em três níveis: estratégico, tático e operacional. No gerenciamento estratégico, encontram-se reunidos os Ministros da Casa Civil, do Ministério da

^[32] Programa de Aceleração do Crescimento: a experiência brasileira recente no monitoramento de projetos estratégicos. (pág.47 a 52, Anexo 1)

Fazenda e do Ministério do Planejamento. Eles compõem o Comitê Gestor de Ministros. O nível tático é composto pelos Secretários daqueles ministérios (Secretário de Orçamento Federal e Secretário de Planejamento e Investimento, pelo MPOG; Secretário do Tesouro Nacional e Secretário de Política Econômica, pelo MF; e Subchefe de Articulação e Monitoramento, pela Casa Civil). Por fim, há as Salas de Situação, divididas por áreas de investimento, que realizam o constante monitoramento do programa e são coordenadas pela Casa Civil.

5.14. O monitoramento ocorre bimestralmente e se inicia com a remessa de informações sobre a implementação das ações pelos ministérios, por meio de sistema informatizado. As Salas de Situação coletam, verificam a coerência dos dados e processam as informações, identificam riscos e propõem soluções. Essa instância funciona como um filtro, que leva ao nível superior os dados já analisados e sistematizados para a tomada de decisão. Para o nível estratégico, as informações seguem num formato mais objetivo, com o levantamento da situação e identificação de ações.

5.15. Além disso, as Salas de Situação também atuam no gerenciamento de conflitos, buscando sua superação, em conjunto com os órgãos setoriais responsáveis pela implementação das ações. Restrições à plena execução do Programa, como entraves orçamentários, de estrutura organizacional ou de implementação descentralizada são analisados buscando-se a superação de gargalos, como, por exemplo, a otimização da alocação de recursos, viabilizando liberações mais ágeis. Para questões identificadas como mais sensíveis, o acompanhamento das ações se dá quase em tempo real.

5.16. Quadrimestralmente, é disponibilizado à sociedade um balanço público do Programa, com informações sobre ações em curso para cada eixo, identificando a evolução da implementação, o cumprimento ou não dos prazos, volume de recursos aplicados, entre outras. Essa publicação privilegia a transparência e fomenta o controle social.

A concepção do Programa e de sua estrutura de gerenciamento, apesar de não ser inovadoras, reforça padrões de política pública orientados para resultados, antecipação de riscos e articulação e interlocução com atores envolvidos (em certo grau com a sociedade).

A instituição do PAC deixou claro que não haverá melhoria de performance sem que sejam superadas as deficiências de gestão. (Programa de Aceleração do Crescimento: a experiência brasileira recente no monitoramento de projetos estratégicos, págs. 6 e 8)

5.17. Essa situação demonstra que a definição de prioridade para programas estratégicos se traduz na implantação de um modelo de gestão capaz de garantir os resultados pretendidos. Além disso, a experiência governamental demonstra que ações de governança são essenciais para o sucesso na condução de planos dessa natureza.

5.18. Dentro dessa perspectiva, recomendamos que o Comitê Interministerial e o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima avaliem a conveniência e oportunidade de implementar um sistema de gerenciamento para o Plano, a exemplo do modelo de gestão aplicado ao PAC. Adicionalmente, considerando o dever de promover a disseminação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima na sociedade brasileira, previsto no Decreto nº 6.263/2007, recomendamos ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima que disponibilize periodicamente na Internet informações sobre ações e resultados do PNMC, tendo em vista ser a Internet um meio de comunicação que propicia o acompanhamento concomitante pela sociedade dos progressos obtidos e privilegia o princípio da transparência e da participação social.

6. Outras Considerações: Boas Práticas

Política sobre mudanças climáticas no Estado do Amazonas

6.1. O Estado do Amazonas instituiu sua política estadual de mudanças climáticas e unidades de conservação por diversos instrumentos, dentre os quais se destacam a Lei Ordinária Estadual número 3.135 de 05 de junho de 2007 e a Lei Complementar Estadual nº 53 de 05 de junho de 2007.

6.2. Dentre os objetivos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, destacamos:

- a. a criação de instrumentos, inclusive econômicos, financeiros e fiscais, para a promoção dos objetivos, diretrizes, ações e programas previstos nesta lei;
- b. o fomento e a criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (RED), energia limpa (EL), e de emissões líquidas de gases de efeito estufa, dentro ou fora do Protocolo de Quioto – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ou outros;
- c. a realização de inventário estadual de emissões, biodiversidade e estoque dos gases que causam efeito estufa de forma sistematizada e periódica;
- d. o incentivo às iniciativas e projetos, públicos e privados, que favoreçam a obtenção de recursos para o desenvolvimento e criação de metodologias, certificadas ou a serem certificadas, de redução líquida de gases de efeito estufa;
- e. a promoção de ações para ampliação da educação ambiental sobre os impactos e as conseqüências das mudanças climáticas para as comunidades tradicionais, comunidades carentes e alunos da rede pública escolar, por meio de cursos, publicações impressas e da utilização da rede mundial de computadores;
- f. a conscientização da população do Estado do Amazonas, no que se refere à difusão do conhecimento sobre o aquecimento global e suas conseqüências;

6.3. Na mesma oportunidade foi instituído o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, que direcionará as aplicações públicas e privadas para o desenvolvimento das seguintes atividades: a) atendimento aos programas e ações de combate à pobreza e ao incentivo voluntário de redução de desmatamento no Estado do Amazonas, considerando, prioritariamente, o Programa Bolsa Floresta; b) monitoramento, fiscalização, inventariação, conservação e manejo sustentável das florestas públicas e das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas; c) reflorestamento, florestamento, redução de desmatamento e recuperação de áreas degradadas; projetos que resultem na estabilização da concentração de gases de efeito estufa, nos setores florestal, energético, industrial, de transporte, saneamento básico, construção, mineração, agrícola, pesqueiro, agropecuário ou agroindustrial; dentre outros.

6.4. Foi criado, ainda, o Centro Estadual de Mudanças Climáticas – CECLIMA, que funciona no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

6.5. Em visita ao Centro Estadual de Mudanças Climáticas – CECLIMA, da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e a Fundação Amazonas Sustentável – FAS, a equipe de Auditoria obteve informações sobre as ações que estão sendo realizadas para implementar efetivamente as diretrizes da Política Estadual de Mudanças Climáticas, na qual se pode constatar, já nesse pequeno tempo de atividade, avanços relevantes.

Fundação Amazonas sustentável – FAS

6.6. A Fundação Amazonas Sustentável – FAS é uma organização sem fins lucrativos, de interesse público, criada em dezembro de 2007 através de uma parceria com o Governo do Estado do Amazonas e o Banco do Bradesco.

6.7. Tendo como objetivo a implementação de componentes da política de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, a FAS é altamente comprometida com a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais que vivem nas Unidades de Conservação do Estado do Amazonas.

6.8. A partir de março de 2008, a Fundação Amazonas Sustentável é responsável pelo Programa Bolsa Floresta. O Bolsa Floresta é um programa do Governo do Amazonas lançado em Manaus, em junho de 2007, para reconhecer, valorizar e compensar as populações tradicionais e indígenas do Estado pelo seu papel na conservação das florestas, rios, lagos e igarapés.

6.9. É o primeiro programa brasileiro de pagamento de serviços ambientais feito diretamente para as comunidades que residem nas **Unidades de Conservação do Estado**, com o principal objetivo a redução das emissões por desmatamento.

6.10. O Programa está incluído na Lei de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. O Programa foi construído de forma participativa, com ampla discussão tanto nas comunidades quanto com instituições governamentais e não governamentais em Manaus.

6.11. No dia 4 de dezembro de 2008, registrou-se a conquista da meta de ter atingido a casa de 4.182 famílias beneficiadas pelo Bolsa Floresta Familiar. A meta para o primeiro semestre de 2009, é chegar a 6 mil famílias, podendo atingir em dezembro do próximo ano a casa de oito mil famílias beneficiadas.

6.12. Segundo informações do sítio da entidade na Internet, a empresa Coca Cola vai alocar R\$ 20 milhões ao Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, sendo que o primeiro repasse será ainda em dezembro de 2008, e o restante, em 2009.

6.13. Outra ação que merece destaque a cargo da Fundação Amazonas Sustentável é o Projeto Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma para Redução de Emissão de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento ('Projeto de RED da RDS do Juma') que tem como objetivo conter o desmatamento e a conseqüente emissão de gases de efeito estufa (GEE) em uma área do Estado do Amazonas que está sob grande pressão de uso da terra. Sua implementação faz parte de uma ampla estratégia planejada e iniciada em 2003 pelo atual Governo do Estado para conter o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável no Amazonas baseada na valorização dos serviços ambientais advindos da manutenção da floresta em pé.

Centro Estadual de Mudanças Climáticas – CECLIMA

6.14. O Centro Estadual de Mudanças Climáticas – CECLIMA é um órgão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Governo do Amazonas, cuja missão é a implementação da Lei Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007). É o primeiro centro governamental do Brasil especializado em articular e implementar políticas públicas sobre mudanças climáticas.

6.15. O CECLIMA tem, dentre outros, os seguintes objetivos:

- a) Implementar os programas da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado do Amazonas;
- b) Colaborar com os objetivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, do Protocolo de Quioto e com as discussões sobre a Política e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;
- c) Fomentar e criar políticas e instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (RED) e de redução de emissões líquidas de gases de efeito estufa, dentro ou fora do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL);
- d) Difundir informações sobre os impactos e as conseqüências e as possíveis soluções das mudanças climáticas para as comunidades tradicionais, as comunidades carentes e aos alunos da rede pública escolar, por meio de cursos, de capacitações, de publicações, de cartilhas, de pareceres técnicos, de relatórios e de boletins sobre o tema;
- e) Realizar o inventário estadual de emissões e estoque dos gases que causam efeito estufa de forma sistematizada e periódica;

6.16. Para realizar as suas atribuições o CECLIMA está estruturado em coordenações específicas sobre os seguintes temas: Educação em Mudanças Climáticas; Monitoramento de Carbono; Incentivo à Utilização de Energias Alternativas e Eficiência Energética; e Projetos Especiais.

6.17. Todas essas ações empreendidas pelo Governo do Amazonas são importantes e necessárias para a implementação efetiva de um processo que vise o aproveitamento das oportunidades geradas pelas mudanças climáticas. Tais iniciativas podem ser seguidas pelo Governo Federal bem como pelos outros estados da Federação.

Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia – LBA

6.18. Uma iniciativa governamental que tem apresentado resultados satisfatórios e está diretamente relacionada com o clima da Amazônia é o Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia – LBA, iniciativa internacional de pesquisa liderada pelo Brasil. O LBA foi planejado para gerar novos conhecimentos, necessários à compreensão do funcionamento climatológico, ecológico, biogeoquímico e hidrológico da Amazônia, do impacto das mudanças dos usos da terra nesse funcionamento e das interações entre a Amazônia e o sistema biogeofísico global da terra. O LBA está centrado em torno de duas questões principais que são abordadas através de pesquisa multidisciplinar, integrando estudos de Ciências Físicas, Químicas, Biológicas e Humanas: São elas: a) de que modo a Amazônia funciona, atualmente, como uma entidade regional?; b) de que modo as mudanças dos usos da terra e do clima afetarão o funcionamento biológico, químico e físico da Amazônia, incluindo sua sustentabilidade e sua influência no clima global?

6.19. Segundo dados do sítio do projeto na Internet (www.lba.inpa.gov.br), são mais de 150 propostas diferentes de pesquisa, já executadas ou em execução, colocadas à disposição das comunidades amazônicas, dos governos locais, estaduais e federais, e da comunidade científica internacional. Essas pesquisas são financiadas pelas mais destacadas agências de fomento brasileiras (MCT, CNPq, FAPESP, FINEP etc.); pela NASA e a National Science Foundation, dos EUA; pela Comissão Européia; pelo IAI – Instituto Interamericano de Pesquisas sobre Mudanças Globais; além de organismos de países da Bacia Amazônica (Venezuela, Peru, Bolívia, Colômbia e Equador) e outras instituições americanas e européias. Cerca de 280 instituições participaram deste esforço, mais de 100 delas brasileiras, e 40 amazônicas, mobilizando algo em torno de 1.700 pesquisadores, dos quais mais de 1.000 brasileiros, além de 900 estudantes e jovens pesquisadores. Hoje, transformado em programa governamental, o LBA conta com recursos brasileiros previstos do Plano Plurianual (PPA) que garantem a manutenção de sua infra-estrutura básica. A missão agora é buscar outras fontes de financiamento para continuar ampliando as pesquisas.

6.20. A coordenação geral do LBA, desde seu início oficial em 1998, é feita pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). A gerência executiva esteve inicialmente a cargo do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), passando posteriormente para o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), onde seu escritório central está instalado.

6.21. Na primeira fase do LBA, quatro questões centrais definiam a componente de mudanças de uso e cobertura da terra: a) quais são as taxas e mecanismos de conversão de florestas em campos de cultivo, e qual é a importância relativa destes usos de terra; b) a que taxas as áreas abandonadas são convertidas em florestas secundárias, qual o destino dessas áreas e quais são os padrões dinâmicos de conversão e abandono de terras; c) qual a área de floresta afetada anualmente pela exploração madeireira; d) quais são os possíveis cenários de futuras mudanças de cobertura de terra na Amazônia.

6.22. Avanços importantes foram alcançados para cada uma dessas questões. Adicionalmente, novas técnicas de detecção de mudanças e de monitoramento, executadas no âmbito do LBA ou diretamente derivadas de seus esforços, permitiram realizar estudos em novas escalas temporais e espaciais, em particular no que diz respeito às áreas de florestas.

6.23. Obteve-se, por exemplo, um avanço significativo no entendimento da intensidade e extensão da exploração madeireira na Amazônia e nos possíveis danos ambientais causados por essa atividade. Demonstrou-se que as mudanças no uso da terra podem afetar os serviços ambientais – especialmente os relacionados ao funcionamento de ecossistemas a longo prazo

6.24. No âmbito dos cenários plausíveis para as mudanças de uso e cobertura da terra na Amazônia, ferramentas analíticas e teóricas foram desenvolvidas, com o objetivo de alimentar modelos climáticos regionais e considerando alternativas de governança às atuais dinâmicas de uso da terra.

6.25. Na segunda fase do projeto LBA, busca-se ampliar o entendimento sobre o funcionamento dos ecossistemas da região e integrar as dimensões sociais e econômicas às pesquisas ambientais de ponta. Nesta segunda fase, torna-se ainda mais prioritária a construção de pontes para a aplicação dos resultados das pesquisas científicas no desenvolvimento sustentável da Amazônia. Assim, o plano científico atual consolidou as sete áreas iniciais de estudo do Programa em três grandes áreas integradas: a interação biosfera-atmosfera, o ciclo hidrológico e as dimensões sócio-políticas e econômicas das mudanças ambientais.

6.26. Agora, três focos de pesquisa aglutinam as principais questões a serem abordadas na segunda fase do programa: o ambiente amazônico em mudança (processos); a sustentabilidade dos serviços ambientais e os sistemas de produção terrestres e aquáticos (consequências), e a variabilidade climática e hidrológica e sua dinâmica: retro-alimentação, mitigação e adaptação (respostas).

6.27. Cabe registrar que essa iniciativa de sucesso foi muito importante no sentido de incrementar o conhecimento científico sobre a Amazônia e permitirá que sejam estabelecidas políticas públicas mais eficazes de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável. É importante ressaltar que seja dada continuidade às ações que estão sendo propostas para a nova fase do projeto LBA, a fim de que não se perca a oportunidade de avançar cada vez mais na busca de alternativas tecnológicas viáveis sob o ponto de vista econômico, social e ambiental para o ecossistema amazônico.

7. Comentários dos gestores

7.1. Em atendimento ao Manual de Auditoria Operacional, editado pela Portaria TCU nº 165/2004, o relatório preliminar de auditoria foi encaminhado aos gestores para comentários, em 27.05.2009 (fls. 94 a 102). As seguintes instituições apresentaram respostas: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Ministério dos Transportes, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Abstiveram-se de apresentar seus comentários o Ministério do Meio Ambiente, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Integração Nacional.

Ministério do Desenvolvimento Agrário

7.2. Os comentários da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF foram remetidas por meio do Ofício nº 822/2009/GAB/SAF, em 22.06.2009 (fls. 121 e 122). Quanto à recomendação de incentivar a adoção das linhas de crédito verdes, privilegiando a divulgação e a capacitação técnica, a Secretaria informa que a sustentabilidade dos assentamentos agrários, sob o foco organizacional e ambiental, é de competência do Incra e do Ibama. Porém, em relação ao incremento de ações de divulgação e capacitação, aquela Secretaria se propõe a desenvolver atividades nessa direção, em parceria com os agentes financeiros e demais entes relacionados ao tema, tendo em vista a constatação desta Corte de Contas quanto à baixa expressividade de utilização das citadas linhas de crédito na região.

Análise dos comentários

7.3. A iniciativa relatada vai ao encontro das recomendações da equipe presentes no relatório.

Incra

7.4. O Instituto apresentou suas considerações por meio do Ofício nº 536/2009/GAB, de 14.07.2009 (fls. 144 a 153). A Coordenação-Geral de Meio Ambiente informa que, apesar de ter havido um aumento, em termos percentuais, na participação dos assentamentos no índice de desmatamento da região, em termos absolutos, observa-se uma queda considerável se comparados os valores em 2003, com 320.422 hectares desmatados, e 2008, com 251.612 hectares. Adicionalmente relata que a Coordenação de Meio Ambiente tem divulgado para as Superintendências Regionais relatórios informando a ocorrência de desmatamentos nos assentamentos rurais sob sua responsabilidade. Dessa forma, as Superintendências têm notificado essas unidades, além de buscar a retomada das parcelas irregulares existentes (fl. 146).

Análise dos comentários

7.5. Quanto às colocações do Instituto, cabe informar que, entre o período de 2003 e 2008, os índices gerais de desmatamento na região foram reduzidos em 53%. No entanto, em relação somente aos assentamentos rurais, observa-se uma variação mais tímida, de 21%. O quadro a seguir espelha essa situação.

Tabela 17 – Desmatamento total da Amazônia Legal e dos assentamentos na região – variação percentual

	2003	2007	2008	Varição % 2003-2008
Total Desmatado na Amazônia Legal (ha)	2.524.700	1.153.200	1.196.800	- 53%
Participação dos assentamentos geridos pelo Incra na área desmatada (ha)	320.422	221.656	251.612	- 21%

Fonte: Prodes – INPE e Incra (pág. 210, Anexo 1)

7.6. Portanto, verifica-se que, apesar dos valores absolutos decrescentes, sua análise não pode desconsiderar a participação relativa desses montantes, sob o risco de se ter uma informação incompleta. Cabe ressaltar que o período analisado comportou ações contundentes de combate ao desmatamento, orientadas pelo Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, ao qual pode ser atribuída a redução de 53%.

7.7. Contudo, para os assentamentos rurais, as ações não tiveram a mesma eficácia, o que prejudicou a performance final da redução do desmatamento na região. Tal fato fica demonstrado quando, a título de simulação, estima-se qual seria o valor absoluto da perda florestal nos assentamentos rurais se esses tivessem seguido o mesmo padrão de redução da região. O quadro a seguir demonstra essa hipótese.

Tabela 18 – Projeção do desmatamento em assentamentos, conforme média geral do período

Desmatamentos em assentamentos rurais – 2003	320.422 ha
Percentual de redução do desmatamento total na região, em 2008	53%
Projeção do desmatamento nos assentamentos, conforme desempenho geral da região, em 2008	150.598 ha
Desmatamento real em assentamentos rurais – 2008	251.612 ha
Diferença entre desmatamento real nos assentamentos e simulação	101.014 ha

Fonte: Prodes – INPE e Incra (pág. 210, Anexo I)

7.8. Assim, observa-se que haveria uma diminuição adicional de 101.014 hectares, caso a redução do desmatamento nos assentamentos rurais estivesse mais alinhada à média da região. Com isso, o percentual de redução total de perda florestal para toda a região teria sido de 57%, ou seja, quatro pontos percentuais a mais que o índice apurado no período, de 53%.

7.9. Por outro lado, verifica-se que o Instituto tem fortalecido as ações de preservação ambiental. A divulgação de relatórios para as Superintendências Regionais com a ocorrência de desmatamentos nas áreas sob sua jurisdição fomenta a responsabilidade ambiental e aumenta a participação dos assentamentos rurais nos índices positivos de conservação das florestas na região.

7.10. Posto isso, permanecem as recomendações feitas ao Incra de operacionalizar os quatro eixos estratégicos do Plano de Ação Ambiental e fomentar as atividades de apoio aos assentamentos diferenciados.

Ministério dos Transportes

7.11. As considerações do Ministério foram enviadas por meio do Ofício nº 037/2009/AECI/MT, em 30.06.2009 (fls. 135 a 137). O órgão informa que, de forma a dar continuidade às discussões sobre Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, foi realizado em 2008 o Seminário sobre Metodologia para AAE aplicável ao Plano Nacional de Logística do Transporte – PNLT. Seu objetivo principal foi identificar as principais metodologias existentes sobre o tema e determinar a que melhor se adequasse à demanda do Ministério.

7.12. Assim, a Secretaria Nacional de Política de Transportes, departamento responsável pelo tema no Ministério, elaborou uma proposta inicial de Termo de Referência para a contratação de uma empresa de consultoria que auxiliasse o órgão na elaboração dos estudos de AAE para o PNLT. Adicionalmente, foi informado que os recursos necessários serão obtidos junto ao Banco Mundial, e a meta é que o estudo esteja concluído ainda em 2010.

7.13. O Ministério ressalta que a AAE se aplica à avaliação prévia do empreendimento, de forma a fundamentar a tomada de decisão. Por essa razão que a metodologia não foi utilizada para o projeto de pavimentação da BR-319. Informa, ainda, que o Ministério está iniciando um estudo sobre Transporte e Energia, em que contemplará a definição de metas para a redução de GEE. Por fim, acrescenta que, a partir da conclusão da AAE para o Plano Nacional de Logística do Transporte, prevista para 2010, todos os futuros empreendimentos no setor de transportes serão apreciados sob a ótica da Avaliação Ambiental Estratégica.

Análise dos comentários

7.14. As colocações e iniciativas do órgão se coadunam com a recomendação desta equipe de auditoria de incentivar a utilização da AAE e percebe-se que o Ministério tem envidado esforços para que a Avaliação Ambiental Estratégica seja inserida no contexto do planejamento estratégico de suas políticas.

Ministério das Relações Exteriores

7.15. Apesar de as políticas do Ministério não terem sido objeto de análise desta auditoria, foi encaminhada uma cópia do relatório preliminar para que esse tomasse conhecimento de seu conteúdo, tendo em vista que o trabalho será publicado no âmbito da Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, com participação de outros 13 países-membros do WGEA/Intosai (Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental).

7.16. Por meio do Ofício nº 001/DME/WAMAM ONU BRAS, de 15.06.2009 (fls. 140 e 141), o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais agradece o encaminhamento do relatório e informa que o Ministério participa ativamente da estrutura governamental criada para cuidar do tema, como a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e o Fórum Brasileiro de Mudança Climática. Acrescenta, porém, que a implementação de ações concretas para mitigação das emissões de GEE está além da competência do órgão.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

7.17. As considerações do Ministério foram enviadas por meio do Ofício 734/2009/SE – MAPA, de 17.07.2009 (fls. 154 a 158). A Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério informou que, acerca do Programa Executivo de Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio na Amazônia Legal – PDSA, fontes alternativas de recursos para sua implementação estão sendo buscadas, tanto no âmbito do Banco Mundial como por meio do Fundo Amazônia. Adicionalmente expõe que o órgão considera urgente a mudança do Código Florestal, de forma a transformá-lo em um normativo mais exequível e que forneça segurança jurídica aos produtores rurais. Sua alteração visa a reduzir a tensão existente e a propiciar o equilíbrio das questões ambientais, sociais e produtivas das atividades agropecuárias e florestais. Por fim, considera que o meio ambiente e as mudanças climáticas devem ser tratados como prioridade nacional, assim como a produção de alimentos.

Análise dos comentários

7.18. O Ministério, em seus apontamentos, não fez objeção à recomendação feita ao órgão de incentivar a utilização pelos produtores das linhas de crédito com viés conservacionista. Assim, permanece a proposta de encaminhamento inicialmente colocada.

Sudam

7.19. A Sudam apresentou seus comentários por meio do Ofício Gab/Sudam nº 190/2009, de 18.06.2009 (fls. 123 a 131). A Superintendência ressalta inicialmente a limitação de recursos orçamentários com que convive, que se mostram insuficientes para o desempenho de suas funções. Adicionalmente informa que o quadro de cargos comissionados sofreu redução por meio de Decreto, em 2007. Para fortalecer o quadro administrativo da Superintendência, foi apresentado ao Congresso Nacional um projeto de lei que propõe sua reestruturação, de forma a prover um quadro

funcional capaz de cumprir com suas tarefas institucionais bem como possibilitar a realização de concurso público. Além disso, foi encaminhada ao Ministério, em março de 2008, uma proposta de Plano de Cargos e Salários. Providências adicionais foram tomadas, como aprovação de nove funções comissionadas, proposta para contratação de temporários, aprovação de gratificação temporária e aprovação do plano de capacitação. Todas essas ações visam a fortalecer a Superintendência e a propiciar o cumprimento com êxito de sua competência institucional.

7.20. Quanto aos projetos financiados pela Sudam, através do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, a instituição informa que a aprovação dos projetos está vinculada ao atendimento das exigências legais. A legislação que rege o Fundo é plenamente observada na análise dos projetos, e os setores considerados prioritários englobam uma gama de atividades passíveis de financiamento. Dessa forma, se atendidos os requisitos, inclusive os ambientais, os projetos são necessariamente aprovados. Ressalta, ainda, que as licenças ambientais de todos os projetos devem estar válidas, desde o ingresso da solicitação até a última liberação de recursos. Dessa forma, cabe aos órgãos ambientais mitigarem os efeitos nocivos ao meio ambiente por meio de exigências contidas no próprio processo de licenciamento.

7.21. Adicionalmente, informa que sua Diretoria de Fundos percorreu todos os estados da Amazônia Legal para divulgar as prioridades do FDA, incluindo aquelas apontadas pelo Plano Amazônia Sustentável. No entanto, a maior parte da demanda recaiu sobre o setor de infraestrutura, especialmente o setor energético. Salienta, ainda, que esse setor se encontra dentro das prioridades do Fundo e seu fomento traz externalidades positivas, como a instalação de novos empreendimentos geradores de emprego e renda. Além disso, enfatiza que o Fundo busca incentivar empresas do tipo sociedade anônima e, portanto, é voltado para grandes projetos, buscando o macro empreendedorismo.

7.22. Relata, ainda, que a Sudam não financia a atividade de pecuária, mas sim a verticalização do setor – industrialização de carnes e couro – e que a matéria-prima utilizada não é necessariamente da região. Contudo, informa que, considerando que o Conselho Deliberativo é a instância competente para propor quais os setores prioritários para receber incentivos por meio do FDA, a instituição se propôs a elaborar estudo acerca de alterações pertinentes no atual rol de prioridades, considerando as diretrizes estabelecidas no Plano Amazônia Sustentável e na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para encaminhamento ao Conselho Deliberativo para discussão.

7.23. Por fim, informa que, mesmo antes da finalização do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, aplicará seus alicerces no desenvolvimento de ações e programas, de modo a privilegiar apenas as atividades revestidas de sustentabilidade.

Análise dos comentários

7.24. Quanto à estruturação da Sudam, foi proposta a recomendação ao Ministério da Integração Nacional para que realizasse estudo visando adequar a Sudam às sua missão institucional. Assim, as colocações da Superintendência reforçam a pertinência dessa recomendação.

7.25. Em relação aos apontamentos acerca do fomento por meio do FDA, consideramos pertinentes as colocações e as incorporamos no corpo do relatório bem como alteramos a proposta de encaminhamento preliminar, retirando a determinação à Superintendência e incluindo uma recomendação de que a Secretaria-Executiva da Sudam elabore estudo acerca de alterações pertinentes no atual rol de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, considerando as diretrizes estabelecidas no Plano Amazônia Sustentável, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e propiciando atividades com viés de sustentabilidade ambiental, para encaminhamento ao Conselho Deliberativo – Condel para discussão.

8. Conclusão

8.1. Em face da mudança do clima, verifica-se uma crescente preocupação voltada para ações que reduzam as emissões de gases de efeito estufa. O aquecimento global é tema chave na

pauta mundial, haja vista a magnitude do impacto que é capaz de causar na vida da população, sem restrição a fronteiras ou à condição econômica dos países. Afinal, todas as nações compartilham a mesma atmosfera. Um incremento da temperatura terrestre tem o potencial de expor milhões de seres humanos à fome, à sede e a doenças, destruir ecossistemas e causar a extinção de espécies animais e vegetais. Nesse cenário, é necessária a participação de todos os países para que se atinja um percurso sustentável de emissões. Assim, os países em desenvolvimento são também conclamados a contribuir nessa missão.

8.2. O Brasil possui uma condição diferenciada da de vários outros países. Para muitos, a principal fonte de emissões reside na matriz energética, e alterações nesse quadro demandam vultosos investimentos e tempo de maturação. Além disso, nem todas as nações possuem condições propícias de ventos ou rios que possibilitem a instalação de usinas de energia baseadas em fontes limpas. O país, ao contrário, detém uma condição privilegiada por abrigar uma rede pluvial apta à geração de hidroenergia, que faz com que mais de 90% da eletricidade brasileira seja gerada por usinas hidrelétricas e mais de 60% de sua matriz energética advenha de fontes renováveis de energia (MCT, 2004).

8.3. O ponto nevrálgico das emissões nacionais reside no setor de mudança de uso do solo e florestas, de onde advêm 75% das emissões de dióxido de carbono do país. Elas são decorrentes da conversão de florestas em atividades de agricultura e pecuária, ou seja, do desflorestamento de áreas de vegetação nativa.

8.4. De acordo com estudos governamentais, a pecuária é responsável por cerca de 80% do desmatamento na Amazônia Legal. Adicionalmente, também são vetores da perda florestal na região a expansão da soja mecanizada, a grilagem de terras públicas, a extração ilegal de madeira, a implantação de assentamentos rurais sem sustentabilidade e as obras rodoviárias de infra-estrutura, que trazem como efeito colateral a disponibilidade de vias de escoamento para a extração madeireira (PPCDAm, 2004).

8.5. Esse perfil de utilização da terra tem trazido efeitos indesejados como consequência. Segundo a Pastoral da Terra, em 2008, 72% dos assassinatos em conflitos no campo aconteceram na Amazônia^[33]. Além disso, segundo estatísticas sobre trabalho escravo, os nove estados da Amazônia Legal respondem por 70% das denúncias recebidas em 2009. O quadro a seguir expõe esses dados.

Tabela 19 – Trabalho escravo: denúncias recebidas entre 2008 e 30.06.2009

Estado	Denúncias Recebidas	
	2008	2009
Pará	106	31
Mato Grosso	33	7
Maranhão	27	16
Tocantins	16	11
Amazonas	7	-
Rondônia	2	-
Acre	-	1
Total Amazônia Legal	191	66
Demais estados	89	28
Total do país	280	94
% Amazônia Legal	68%	70%

^[33] Pastoral da Terra, Conflitos no Campo Brasil 2008.

<http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=2803&eid=6>

Fonte: Campanha da CPT contra o Trabalho Escravo – Estatísticas em 30.06.2009 – Pastoral da Terra – CPT/GM-SRTE/Imprensa

8.6. Verifica-se que a exploração da floresta tem sido permeada por atividades ilegais – extração ilegal de madeira, grilagem de terra, trabalho escravo e assassinatos no campo – que estão muito distantes do almejado desenvolvimento que traga prosperidade econômica e justiça social para a população, com a preservação do meio ambiente. Assim, o país, embalado pela discussão climática mundial, tem a oportunidade de reverter esse quadro indesejado e capitanear o desenvolvimento incluyente e próspero baseado em uma economia de baixo carbono, propiciada pela maior floresta tropical do mundo.

8.7. Nesse cenário, as políticas públicas voltadas para a região de florestas da Amazônia Legal possuem um papel de destaque. Sobre esse aspecto, foram identificadas oportunidades de melhoria nas políticas públicas de agropecuária, transportes e reforma agrária.

8.8. Em relação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, apesar de terem sido observadas iniciativas que indicam uma importância crescente das questões ambientais dentro da agenda executiva do órgão, elas não têm se mostrado suficientes para garantir que o Ministério seja um parceiro efetivo na busca da preservação ambiental e, por conseguinte, na mitigação das emissões de GEE da região.

8.9. Em 2007, foi aprovado o Programa Executivo de Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio na Amazônia Legal – PDSA, com ações de capacitação, promoção e articulação do desenvolvimento sustentável, com fomento aos produtos e serviços regionais, à recuperação de áreas desmatadas, ao cooperativismo, a novas tecnologias e à inclusão de linhas de crédito compatíveis com as necessidades locais. O Programa estabelece um cronograma físico-financeiro anual, por um período de cinco anos, iniciando-se em 2009. No entanto, para o período 2009 a 2011, abrangido pelo PPA 2008/2011, há apenas 7% dos recursos orçamentários necessários para executar o Programa.

Tabela 20 – PDSA – Recursos necessários e recursos disponíveis (em R\$ milhões)

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
PDSA	R\$ 39,7	R\$ 40,7	R\$ 45,0	R\$ 41,1	R\$ 45,5	R\$ 212,0
PPA 2008/2011	R\$ 2,95	R\$ 2,97	R\$ 2,86			R\$ 8,78
Percentual disponível	7%	7%	6%			

Fonte: PDSA e PPA 2008/2011

8.10. Durante a auditoria, foi-nos informado que os recursos disponíveis eram somente aqueles previstos no PPA e que, além disso, houve contingenciamento de gastos. Posteriormente, quando os gestores apresentaram seus comentários, acrescentaram que o Ministério está buscando recursos em outras fontes para o financiamento do Programa, por meio do Banco Mundial e através do Fundo Amazônia. Nesse cenário, o que se vislumbra é um provável comprometimento dos resultados prometidos já no primeiro ano. Há um planejamento, mas sem implementação e, conseqüentemente, sem efetividade das ações previstas e sem benefícios concretos para a sociedade.

8.11. Quanto às políticas de crédito, o Ministério enfatizou que existem linhas de financiamento que fomentam tanto atividades que trazem efeitos positivos para a redução das emissões de gases de efeito estufa como aquelas que estimulam a produção agropecuária sustentável, com recuperação de áreas degradadas.

8.12. No Plano Agrícola e Pecuário – PAP 2007/2008, havia linhas de financiamento que poderiam fomentar, entre outras atividades, a recuperação de áreas degradadas. O volume de recursos reservados para essas linhas, no período, foi de R\$ 300 milhões, o que representou 3,3% dos recursos destinados a investimentos na safra (R\$ 9,05 bilhões). No entanto, somente 25% desse montante foram efetivamente utilizados – R\$ 75 milhões.

8.13. Para o PAP 2008/2009, houve uma mudança relevante. As linhas de crédito que fomentam sistemas sustentáveis e recuperação de áreas degradadas tiveram um incremento

significativo – R\$ 1,15 bilhão – e passaram a representar 11,5% do valor destinado a programas de investimentos, que totalizou R\$ 10 bilhões, conforme quadro a seguir.

Tabela 21 – Programas de investimento em sistemas sustentáveis e recuperação de áreas degradadas – MAPA, em R\$ milhões

	PAP 2007/2008	PAP 2008/2009
Carteira Total de Investimentos da safra	9.050	10.000
Linhas de crédito para sistemas sustentáveis e recuperação de áreas degradadas	300	1.150
Percentual de participação na carteira de investimentos	3,3%	11,5%

Fonte: PAP 2008/2009

8.14. No entanto, para que as linhas de financiamento atinjam plenamente seu objetivo, é necessário também disponibilizar tecnologia, capacitação e apoio técnico. A ausência desses elementos complementares, porém fundamentais, pode explicar a baixa utilização das linhas de crédito na safra 2007/2008, em que apenas 25% dos recursos desse perfil foram demandados. Um fato preocupante é que o instrumento desenvolvido pelo MAPA para suprir essa lacuna é o PDSA, que já enfrenta fortes restrições financeiras para sua execução, o que pode comprometer os resultados pretendidos pelas linhas de crédito de fomento ambiental e recuperação de áreas degradadas.

8.15. Outro ponto a ser considerado refere-se ao fato de que o fomento governamental à atividade agropecuária não seja utilizado para financiar atividades predatórias ao meio ambiente. Um trabalho de consultoria externa contratado pelo MMA para avaliar o Plano de Combate ao Desmatamento – PPCDAm evidenciou um paralelo entre oferta de créditos e aumento do desmatamento. Assim, essa dinâmica merece atenção do Governo, para que políticas governamentais não sejam conflitantes e, assim, anulem esforços e resultados pretendidos. Um dado que parece corroborar essa constatação é análise da destinação de créditos agropecuários para a Amazônia Legal, que recebeu, em 2007, R\$ 5 bilhões. O estado que possui um dos maiores índices acumulados de desmatamento na região, Mato Grosso, recebeu mais da metade de todo o volume de créditos destinados à Amazônia Legal. Foram mais de R\$ 2,6 bilhões, o que representa 53% do montante total.

8.16. Sobre o Ministério dos Transportes, de acordo com o Plano Nacional de Logística dos Transportes – PNLT, a utilização do instrumento de Avaliação Ambiental Estratégica seria fundamental para que a formulação de políticas pelo Governo Federal considerasse os aspectos ambientais, além do simples procedimento do licenciamento ambiental. No entanto, esse mecanismo ainda não foi devidamente utilizado na elaboração das soluções de transporte para a Amazônia Legal. Porém, o Ministério iniciou a estruturação da metodologia para aplicar a AAE em seu planejamento estratégico e pretende, para 2010, que todos os futuros empreendimentos no setor de transportes sejam apreciados sob a ótica da Avaliação Ambiental Estratégica.

8.17. Quanto ao Incra, constatou-se a existência de um conjunto de instrumentos para a promoção da sustentabilidade ambiental em assentamentos instituídos pela autarquia, como, por exemplo a edição do Plano de Ação Ambiental e a existência de projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados. Porém, tais ações ainda não foram suficientes para a obtenção de resultados expressivos em prol da preservação ambiental.

8.18. Verifica-se, a partir de dados do Incra, que o desmatamento apurado nos assentamentos rurais tem contribuído com uma parcela relativa crescente no índice geral de desmatamento da região. O quadro a seguir ilustra essa situação.

Tabela 22 – Desmatamento total da Amazônia Legal e participação dos assentamentos

	2003	2008	Variação % 2003 a 2008
Total Desmatado na Amazônia Legal (ha)	2.524.700	1.196.800	-53%
Participação dos assentamentos geridos pelo Incra na área desmatada (ha)	320.422	251.612	-21%
Percentual de participação dos assentamentos no desmatamento da região (%)	12,7%	21,0%	

Fonte: Prodes – INPE e Incra (pág. 210, Anexo 1)

8.19. Trabalhos recentes desta Corte de Contas apontaram falhas no processo de criação e estruturação dos assentamentos, em que foi verificada a criação de assentamentos sem licença ambiental e a não-promoção do uso sustentável da área de reserva legal. Além disso, a taxa de consolidação dos assentamentos na região era de apenas 9%, conforme dados de 2007. São considerados consolidados aqueles assentamentos cuja implantação da infraestrutura está concluída e ele se torna sustentável sócio-economicamente, ou seja, não mais necessita de recursos públicos para seu desenvolvimento.

8.20. Para atender às demandas de regularização ambiental, foi lançado em dezembro de 2008 o Plano de Ação Ambiental do Incra, com quatro eixos temáticos: licenciamento ambiental, recuperação ambiental de assentamentos, monitoramento ambiental e promoção da gestão ambiental nos assentamentos. Desses, apenas os dois primeiros possuem recursos orçamentários para sua execução. Tal situação tende a comprometer a efetividade do Plano.

8.21. Não obstante se observam progressos na obtenção de licenças ambientais para os assentamentos, a média da região amazônica está muito abaixo da média dos demais estados do país. Cabe destacar que os estados do Mato Grosso e Pará são os que detêm os níveis mais baixos de obtenção de licenciamento, sendo que esses são historicamente os estados com maior índice de desmatamento da região.

Tabela 23 – Percentual de assentamentos com licença ambiental expedida (licença prévia e de instalação), até 28/02/2009

Estado	Percentual de projetos de assentamentos com licença ambiental expedida
Estados da Amazônia Legal	25%
Demais estados do país	56%

Em destaque:

Mato Grosso	16%
Pará	10%

Fonte: site Incra

(http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=73&Itemid=105)

8.22. Para a ação de recuperação ambiental dos assentamentos, verifica-se que os valores disponibilizados no orçamento não são suficientes para se atingir a meta física proposta. O Plano Ambiental informa que o custo unitário proposto de R\$ 1.000,00 seria insuficiente para recuperar um hectare de área desmatada. Assim, observa-se que a segunda ação relacionada no Plano Ambiental pode também ter sua efetividade comprometida.

8.23. Além disso, a implantação dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados não tem se mostrado eficaz na preservação florestal. Um exemplo dessa situação pode ser demonstrado com o estado do Pará. Entre 2006 e 2008, 78% dos assentamentos criados referem-se a projetos ambientalmente diferenciados, e essa modalidade ocupa 32% da área do estado.

Contudo, verificando-se o índice de desmatamento em 2008 dentro dos assentamentos rurais na região, o estado do Pará ficou em primeiro lugar, com 51% desse total.

8.24. Adicionalmente, apesar de o Ministério do Desenvolvimento Agrário disponibilizar as chamadas 'linhas verdes' de financiamento, em que se privilegiam projetos com viés de sustentabilidade ambiental, sua utilização nos estados da Amazônia Legal tem sido muito baixa em relação à média do país, a despeito do perfil da região. Para se ter uma dimensão desse volume, em 2008, apenas 0,3% do volume de recursos financiados pela linha de crédito Pronaf Eco foi utilizada na Amazônia Legal. Para as demais linhas, o volume de recursos empregados nos nove estados da região, para a safra 2006/2007, foi de 2% e 14%, respectivamente, para as linhas Pronaf Floresta e Pronaf Agroecologia. Assim, verifica-se que há um conjunto de medidas visando à promoção da sustentabilidade ambiental nos assentamentos rurais, sem, contudo, atingir resultados expressivos.

8.25. Em relação à Sudam, considerada um dos pilares do processo de construção de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia Legal, verificou-se que a autarquia não foi estruturada para atender a esse objetivo, o que compromete sua missão institucional. Seu orçamento sofreu cortes, passando de R\$ 801 milhões para R\$ 38 milhões. Em relação ao quadro funcional, a autarquia conta com 130 servidores, em que, à exceção de algumas funções comissionadas, todos são remanescentes da antiga Sudam, extinta em 2001. Do seu quadro de funcionários, 21% já estão aptos para se aposentarem e 41% possuem mais de 25 anos de serviço, o que demonstra a necessidade de renovação do quadro de servidores da autarquia.

8.26. Tendo em vista que a Superintendência é considerada pelo Plano Amazônia Sustentável como um dos pilares do processo de reconstrução de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, a atual estrutura física e orçamentária não condiz com a missão da autarquia e pode prejudicar o alcance das metas propostas para a região.

8.27. Em relação ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima, foram propostas metas para a redução das emissões nacionais. Duas delas competem ao setor de florestas. Uma se refere à erradicação do desmatamento ilegal, por meio da redução progressiva da taxa de desmatamento ao longo dos anos; e a segunda se propõe a eliminar a perda líquida da cobertura florestal do país até 2015.

8.28. Cabe dizer que a primeira meta contém duas questões que merecem atenção. Primeiramente, a proposta se inicia com percentuais arrojados de redução do desflorestamento, mas que perdem significativo impulso ao longo do tempo. Conforme o Plano, o desmatamento será reduzido em 71%, nos primeiros nove anos (até 2017), mas levarão adicionais 36 anos, ou seja, quatro vezes mais tempo para que haja uma redução complementar de 28% nesse índice, o que deverá ocorrer em 2053.

8.29. No entanto, deve-se salientar que a segunda meta é complementar à primeira na medida em que o Governo se propõe a compensar a perda por desmatamento que ainda existirá a partir de 2015. Mesmo considerando que novas florestas plantadas não substituem, de forma equivalente, florestas nativas, essa ação contribui para mitigar a remanescente perda de cobertura florestal primária e, por conseguinte, as emissões nacionais de gases de efeito estufa.

8.30. Em segundo lugar, o Governo não separa o desmatamento ilegal do que é legal (aquele que é devidamente autorizado pelo órgão ambiental competente), o que compromete a apuração da meta proposta. Considerando que a área de reserva legal varia, conforme o bioma, de 20% a 80%, e que legalmente é permitido suprimir vegetação na parcela restante, a separação do que é considerado legal e ilegal se mostra uma informação relevante. Mesmo considerando que a atual métrica é mais conservadora, tal fato não exige a correta aferição da perda florestal oriunda de práticas ilícitas, de forma a demonstrar os reais índices de desmatamento ilegal para a sociedade nacional.

8.31. Um ponto importante defendido pelo PNMC é a implementação de uma política nacional de gestão dos serviços florestais. Todavia, apesar da importância atribuída a esse tipo de iniciativa, o Plano não incorporou o Proambiente, programa concebido em 2000 pela própria comunidade, através dos movimentos sociais, característica que o reveste de legitimidade.

Transformado em programa de governo no PPA 2004/2007, a iniciativa sofreu com a falta de recursos e com o entrave da falta de arcabouço legal para realizar os pagamentos. De 2004 a 2008, o Proambiente sofreu um corte orçamentário de 74%. Apesar da aderência do programa aos preceitos defendidos no PNMC, ele não foi considerado pelo Plano.

8.32. Foi constatado que o PNMC não previu os mecanismos necessários para a implementação das ações propostas. Apesar de o Plano relacionar as principais ações para o alcance das metas, não há definição do compromisso orçamentário-financeiro para a consecução desse fim. Ainda, tendo em vista que o PPA foi estabelecido em 2007, antes do PNMC, não se pode afirmar que orçamento designado na época para as políticas seja suficiente, tendo em vista o atual compromisso assumido.

8.33. Além disso, o Plano não identifica como as ações serão conduzidas e concatenadas, não define prazo, responsáveis, indicadores de desempenho e metas para as ações, de forma que, somadas, atinjam o resultado maior proposto. A ausência desses mecanismos coloca dificuldades adicionais para a consecução das metas. Vale salientar que o próprio Plano considera como fragilidade o baixo nível de cooperação entre as instituições do Governo Federal, responsáveis pelo conjunto de políticas relacionadas às dinâmicas de desmatamento na Amazônia Legal, e se constitui um desafio a superação de tendências históricas de dispersão e de isolamento na área ambiental.

8.34. Tal afirmação é corroborada pelo presente relatório, que demonstra que não têm funcionado a contento os mecanismos previstos para mitigar efeitos negativos sobre as emissões de GEE advindos de políticas públicas que, historicamente, têm propiciado o desmatamento. Nesse sentido, o PNMC não possui uma condição diferenciada que garanta sua implementação.

8.35. Espera-se que a avaliação realizada por este Tribunal subsidie os gestores com informações úteis para o aprimoramento das políticas públicas que geram influências sobre a região de florestas da Amazônia Legal, de forma a fomentar a mitigação das emissões de gases de efeito estufa do país.

9. Proposta de encaminhamento

9.1. Diante do exposto, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

9.1.1. Determinar ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima que elaborem cronograma com ações, incluindo responsáveis e recursos, para a implementação das medidas necessárias para a consecução das ações e metas previstas no PNMC;

9.1.2. Recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que incentive a utilização pelos produtores das linhas de crédito voltadas para preservação e recuperação florestal, tais como Produa, Proflora e afins, disponibilizando e divulgando tecnologia, capacitação e apoio técnico;

9.1.3. Recomendar ao Ministério dos Transportes que defina a forma de aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento e execução de obras de infra-estrutura, enviando a este Tribunal uma proposta nesse sentido;

9.1.4. Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.1.4.1. proceda à operacionalização dos eixos estratégicos do Plano de Ação Ambiental, com definição de recursos orçamentários suficientes, cronograma e metas físicas e financeiras;

9.1.4.2. avalie a adequação das atividades de apoio necessárias aos assentamentos diferenciados, especialmente as ações de assistência técnica aos assentados;

9.1.5. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que incentive a adoção de linhas de crédito voltadas para a sustentabilidade de assentamentos agrários, tais como Pronaf Floresta, Agroecologia e afins, privilegiando o incremento de ações de divulgação das características e requisitos desse tipo de financiamento bem como capacitação técnica;

9.1.6. Recomendar ao Ministério da Integração Nacional que realize estudo visando adequar a Sudam às suas novas funções institucionais, juntamente com plano de medidas necessárias para que tal situação se efetive;

9.1.7. Recomendar à Sudam que elabore estudo acerca de alterações pertinentes no atual rol de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, considerando as diretrizes estabelecidas no Plano Amazônia Sustentável, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e propiciando atividades com viés de sustentabilidade ambiental, para encaminhamento ao Conselho Deliberativo – Condel para discussão;

9.1.8. Recomendar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama que avalie a possibilidade de incluir no texto da Resolução nº 379/2006 um dispositivo que dê eficácia à exigência imposta aos estados de disponibilizar as informações listadas no art. 1º daquele normativo;

9.1.9. Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que estude medidas para operacionalizar, de forma efetiva, o Portal Nacional de Gestão Florestal, e, a partir disso, separe o desmatamento ilegal do legal;

9.1.10. Recomendar ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima que:

9.1.10.1. empreenda a avaliação do programa Proambiente, visando analisar a possibilidade de utilizá-lo como modelo para a consolidação e ampliação do conceito de serviços ambientais;

9.1.10.2. avalie a conveniência e oportunidade de implementar um sistema de gerenciamento para o Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, a exemplo do modelo de gestão aplicado ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;

9.1.11. Recomendar ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima que disponibilize periodicamente na Internet informações sobre ações e resultados do PNMC;

9.1.12. Encaminhar cópia do relatório de auditoria e do acórdão que vier a ser prolatado para Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas – Congresso Nacional; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal; Comissão Permanente de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Câmara dos Deputados; Comissão Permanente Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional – Câmara dos Deputados; Ministério das Relações Exteriores; Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Serviço Florestal Brasileiro; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério dos Transportes; Ministério da Integração Nacional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Ministério da Ciência e Tecnologia;

9.1.13. Arquivar o presente processo”.

É o Relatório.