

**Instrumentos Econômicos  
para o Desenvolvimento Sustentável  
na Amazônia Brasileira:  
*experiências e visões***

Presidência da República

Presidente – *Luiz Inácio Lula da Silva*

Vice-Presidente – *José Alencar Gomes da Silva*

Ministério do Meio Ambiente

Ministra – *Marina Silva*

Secretário Executivo – *Cláudio Langone*

Secretaria de Coordenação da Amazônia

Secretária – *Muriel Saragoussi*

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Coordenadora Geral – *Nazaré Soares*

Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar

70.068-900 Brasília - DF

Tel.: 55 61 4009-1489

Fax: 55 61 322-3727

E-mail: [ama@mma.gov.br](mailto:ama@mma.gov.br)

Ministério do Meio Ambiente  
Secretaria de Coordenação da Amazônia

**Instrumentos Econômicos  
para o Desenvolvimento Sustentável  
na Amazônia Brasileira:  
*experiências e visões***

Organizadores

*Peter H. May  
Carlos Amaral  
Brent Millikan  
Petra Ascher*

Brasília  
2005

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Coordenador: *Brent H. Millikan*

*Estudos*

*Flávia Pires Nogueira Lima*

*Fernando Negret Fernandez*

*Onice Teresinha Dall'Oglio*

*Monitoramento*

*Larissa Ho Bech Gaivizzo*

*Raissa Miriam Guerra*

*Disseminação*

*Célia Chaves de Sousa*

*Kelson Semerene Costa*

*Plácido Flaviano Curvo Filho*

*Sonia Maria de Brito Mota*

Cooperação Técnica Alemã – GTZ

*Petra Ascher*

Apoio Administrativo:

*Eleusa Zica*

*Paula Lucatelli*

Projeto Gráfico: *Formato 9*

Diagramação: Edições Ibama

*Carlos José*

Capa: Edições Ibama

*Carlos José*

Sobre projeto gráfico original de *Isabela Faria*

® *Ministério do Meio Ambiente*

*Distribuição Dirigida: 1.000 exemplares*

Este estudo foi realizado com a colaboração da Cooperação Técnica Alemã - GTZ

Normalização Bibliográfica: Edições Ibama

*Helionídia C. Oliveira*

Catálogo na Fonte

- 
- 159 Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira / Peter H. May, Carlos Amaral, Brent Millikan, Petra Ascher [et al...] organizadores. – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005. 124 p. ; 29 cm.

Inclui Bibliografia  
ISBN

1. Amazônia. 2. Desenvolvimento sustentado. 3. Economia e meio ambiente. 4. Manejo florestal. I. May, Peter H. II. Amaral, Carlos. III. Millikan, Brent. IV. Ascher, Petra. V. Ministério do Meio Ambiente. VI. Secretaria de Coordenação da Amazônia. VII. Título.

CDU (2.ed.)502.33(811.3)

---

## *Lista de siglas*

AMA	<i>Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise</i>
AGF	<i>Aquisição do Governo Federal</i>
ARCOS	<i>Agências Regionais de Comercialização</i>
BASA	<i>Banco da Amazônia S/A</i>
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
C&C	<i>Instrumentos de Comando e Controle</i>
CER	<i>Certificado de Redução de Emissões</i>
CNA	<i>Confederação Nacional da Agricultura</i>
CNDRS	<i>Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável</i>
CNI	<i>Confederação Nacional da Indústria</i>
CNS	<i>Conselho Nacional dos Seringueiros</i>
COIAB	<i>Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira</i>
COMIF	<i>Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais</i>
CONAB	<i>Companhia Nacional de Abastecimento</i>
CONTAG	<i>Confederação dos Trabalhadores na Agricultura</i>
CSA	<i>Compensação por Serviços Ambientais</i>
DFID	<i>Department for International Development</i>
ENID	<i>Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento</i>
FEMA	<i>Fundação Estadual de Meio Ambiente</i>
FETAGRIS	<i>Federações de Trabalhadores na Agricultura</i>
FINAM	<i>Fundo de Investimento da Amazônia</i>
FINOR	<i>Fundo de Investimento do Nordeste</i>
FNAB	<i>Fórum Nacional de Atividades da Base Florestal</i>
FNO	<i>Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte</i>
FPE	<i>Fundo de Participação dos Estados</i>
FPM	<i>Fundo de Participação dos Municípios</i>
FUNRES	<i>Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo</i>
FVA	<i>Fundação Vitória Amazônia</i>
GTA	<i>Grupo de Trabalho Amazônico</i>
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
IBAMA	<i>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</i>
IBENS	<i>Instituto Brasileiro de Educação em Negócios Sustentáveis</i>
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
ICMS	<i>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços</i>
IE	<i>Instrumentos Econômicos de Gestão Ambiental</i>
IPEA	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
IPI	<i>Imposto sobre Produtos Industriais</i>
ITR	<i>Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural</i>
MCT	<i>Ministério da Ciência e Tecnologia</i>
MDA	<i>Ministério do Desenvolvimento Agrário</i>
MMA	<i>Ministério do Meio Ambiente</i>

MI	<i>Ministério da Integração Nacional</i>
MPOG	<i>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>
MPE	<i>Ministério Público Estadual</i>
MTE	<i>Ministério do Trabalho e Emprego</i>
NAEA	<i>Núcleo de Altos Estudos Amazônicos</i>
PDA	<i>Subprograma Projetos Demonstrativos</i>
PNF	<i>Programa Nacional de Florestas</i>
PROAMBIENTE	<i>Programa de Desenvolvimento Sócio Ambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia</i>
PROECOTUR	<i>Programa de Apoio ao Ecoturismo na Amazônia</i>
PROMANEJO	<i>Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia</i>
PRONAF	<i>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</i>
PROVARZEA	<i>Programa de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea</i>
RMA	<i>Rede Mata Atlântica</i>
SAF	<i>Secretaria de Agricultura Familiar</i>
SBF	<i>Secretaria de Biodiversidade e Florestas</i>
SCA	<i>Secretaria de Coordenação da Amazônia</i>
SDS	<i>Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável</i>
SINDR	<i>Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional</i>
SNUC	<i>Sistema Nacional de Unidades de Conservação</i>
SPRN	<i>Subprograma de Políticas de Recursos Naturais</i>
SUFRAMA	<i>Superintendência da Zona Franca de Manaus</i>
TI	<i>Terra Indígena</i>
UC	<i>Unidade de Conservação</i>
UnB	<i>Universidade de Brasília</i>

# Sumário

Apresentação .....	9
Introdução	
<i>Peter H. May</i> .....	11
<b>1</b> Instrumentos econômicos e política ambiental	
<i>Ronaldo Serôa da Motta</i> .....	21
<b>2</b> Instrumentos econômicos de estímulo ao manejo florestal na Amazônia	
<i>Fernando Rezende</i> .....	29
<b>3</b> Amazônia: Projeto nacional, política regional e instrumentos econômicos	
<i>Bertha Becker</i> .....	35
<b>4</b> Padrão de crescimento da Amazônia e instrumentos econômicos	
<i>João Garcia Gasques</i> .....	41
<b>5</b> O FNO e o desenvolvimento sustentável na Amazônia	
<i>Francisco de Assis Costa</i> .....	49
<b>6</b> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o desenvolvimento rural sustentável	
<i>Gilson Bittencourt</i> .....	61
<b>7</b> Proambiente: conservação ambiental e vida digna no campo	
<i>Airton Faleiros e Luiz Rodrigues de Oliveira</i> .....	69
<b>8</b> ICMS-Ecológico: a experiência de Mato Grosso	
<i>João Orlando Flores Maciel e Gilney Viana</i> .....	77
<b>9</b> FPE Verde: uma fonte para o desenvolvimento sustentável	
<i>Nilo Diniz</i> .....	83
<b>10</b> Compensações por serviços ambientais no Brasil: uma proposta para a integração de políticas ambientais e sociais	
<i>Rubens Harry Born e Sérgio Talocchi</i> .....	91
<b>11</b> Manejo florestal madeireiro na Amazônia: sugestões para melhoria na assistência técnica, na legislação e no processo de gestão do recurso florestal	
<i>Antônio Carlos Hummel</i> .....	99
<b>12</b> Instrumentos econômicos para a gestão sustentável do setor florestal privado: lições para a Amazônia	
<i>Peter H. May</i> .....	106
<b>13</b> Investimentos privados e a produção sustentável na Amazônia	
<i>Patrícia Moles e Maria Camila Gianella</i> .....	113
Conclusões e recomendações	
<i>Peter H. May</i> .....	121

# Apresentação

Nos últimos anos, tem aumentado o interesse pelas possibilidades de aplicação de instrumentos econômicos como forma de mitigar o uso predatório dos recursos naturais e fomentar sua proteção e o seu uso sustentável. Tal interesse se deve à constatação de que a utilização dos instrumentos de "Comando e Controle", de forma isolada, revelou-se insuficiente para assegurar os resultados esperados das políticas ambientais, em particular no que diz respeito ao uso dos recursos florestais. De forma semelhante, tem ganhado força a idéia de que as políticas ambientais precisam se articular às dimensões econômica e social do processo de desenvolvimento.

Nesse contexto, vêm se multiplicando as iniciativas de utilização de instrumentos econômicos para direcionar a atuação das forças de mercado em sentido favorável à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos naturais. Essas iniciativas têm corrigido falhas de mercado, alterando a relação custo/benefício de determinadas atividades econômicas, em função dos impactos ambientais - ou socioambientais - negativos. Entre os instrumentos econômicos amplamente aplicados com essa finalidade, inclui-se a cobrança de impostos, taxas e outros encargos de atividades econômicas consideradas degradadoras do meio ambiente, bem como a concessão de incentivos para o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção ambiental, levando em consideração os benefícios socioeconômicos e/ou ambientais - as externalidades positivas. Ademais, outras iniciativas têm surgido recentemente, como o emprego de certificados comercializáveis de emissão ou uso de recursos naturais que envolvem transações entre atores privados, sempre dentro dos padrões ou limites estabelecidos pelo poder público.

Assim, foi com o intuito de contribuir para a definição de estratégias de aplicação prática dos instrumentos econômicos que se realizou, em julho de 2002, o Seminário "Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia". O evento foi organizado por meio de colaboração entre o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - vinculado à Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente; o Department for International Development (DfID) e a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), agências de cooperação, respectivamente, dos governos britânico e alemão, que estão entre os doadores do Programa Piloto.

O Seminário possibilitou o intercâmbio de informações e experiências inovadoras e contribuiu para o estabelecimento de parcerias entre instituições públicas, da iniciativa privada e da sociedade civil. Nas apresentações e nos debates realizados - agora, reunidos nesta publicação - os participantes procuraram aprofundar as discussões sobre conceitos e métodos de utilização de instrumentos econômicos para estimular a proteção ambiental e o uso sustentável de recursos naturais na Amazônia brasileira, especialmente em relação ao setor florestal. O Programa Piloto, em particular, beneficiou-se das contribuições conceituais e metodológicas proporcionadas pelo Seminário, de grande utilidade na definição - de forma articulada com outros programas e políticas afins - de suas ações prioritárias.

Além disso, discutiram-se, também, estratégias para a efetiva aplicação de instrumentos econômicos. A esse respeito, destacou-se a necessidade de estimular: o uso sustentável de recursos naturais na propriedade privada e em áreas de uso compartilhado, especialmente em termos de valorização da floresta em pé e melhor aproveitamento inclusive a recuperação - de áreas já

desmatadas; a agregação de valor a produtos oriundos de práticas sustentáveis, de forma vinculada a programas de certificação ambiental; e a criação e manutenção de unidades de conservação - tanto as de proteção integral como as de uso indireto.

Certamente, este livro será uma importante contribuição para os esforços do governo federal, dos governos estaduais e municipais, bem como de toda a sociedade brasileira, no sentido de tornar viável um novo modelo de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia. Tal modelo tem como objetivos promover a inclusão social, com o exercício pleno da cidadania, combater a pobreza, assegurar o respeito à diversidade cultural e tornar viáveis atividades econômicas dinâmicas e competitivas, associadas à geração de emprego e renda e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Brasília, dezembro de 2004.

**Muriel Saragoussi**

Secretária de Coordenação da Amazônia

**Gilney Amorim Viana**

Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável



# Introdução

*Peter H. May<sup>1</sup>*

## **1. Conceito de instrumento econômico**

Antes de resumir as argüições dos apresentadores e debatedores participantes do seminário, considera-se válido detalhar uma definição para Instrumentos Econômicos (IEs), do que trata este volume. Existem IEs cujo objetivo é incentivar e atrair os atores econômicos, que não necessariamente são fundamentados em políticas públicas ambientais, mas que têm claros impactos sobre a qualidade ambiental e o processo de ocupação da Amazônia. Essa espécie de IE é analisada em profundidade por Becker e por Gasques (ver capítulos 3 e 4 deste livro), com referência ao projeto de políticas do governo quanto à ocupação e ao uso do espaço pelo setor privado durante o período de 1960 a 1990, o qual ainda perdura. Embora fujam de uma definição rigorosa dos IEs criados especificamente para promover o desenvolvimento sustentável, deixá-los de fora dessa série seria ignorar a maior parte da ação do poder público por meio de investimentos e subsídios que afetam o meio ambiente na região.

Outro assunto polêmico tratado pelos autores dos trabalhos apresentados no seminário, diz respeito à definição do que constituem políticas públicas dirigidas para o desenvolvimento sustentável. Serão se refere às políticas públicas como sendo aquelas que visam contornar problemas oriundos do uso dos chamados bens públicos, recursos de acesso aberto, e as externalidades que ocorrem sem a existência de norma coletiva que as internalize, as quais evidenciam a necessidade

---

<sup>1</sup> Esta introdução foi elaborada por Peter H. May com base na revisão das apresentações e *papers*, e na síntese dos debates do seminário preparada por Donald Sawyer.

de intervenção pública ou de cooperação entre agentes econômicos para resolvê-las. Outros preferem uma definição mais abrangente, que preza a ação do setor público em resposta a demandas articuladas pela sociedade na procura pela sustentabilidade, sem pretender apenas reparar danos ambientais.

Faz-se mister apresentar uma tipologia dos instrumentos econômicos atualmente correntes na política de gestão ambiental e do uso de recursos naturais, no Brasil e em outros países, para que o leitor melhor se situe nesse contexto. Esses instrumentos podem ser categorizados da seguinte forma (Serôa da Motta e outros, 1996):

- subsídios creditícios para atividades realizadas de forma ambientalmente amena;
- isenção fiscal ou tarifária para atividades que cumprem as normas ambientais;
- taxas sobre resíduos emitidos para desincentivar o despejo ao ambiente;
- taxas vinculadas ao uso de recursos naturais visando evitar a exaustão;
- impostos ambientais vinculados à taxação convencional;
- certificados de emissão ou direitos de uso comercializáveis;
- rotulação ambiental com base em certificação de origem sustentável;
- instrumentos de responsabilização legal ou securitização por danos.

Por que surgem esses instrumentos? Pela teoria econômica neoclássica, resíduos despejados no ambiente ou efeitos nocivos dos processos produtivos freqüentemente resultam em custos não integralizados nos preços dos produtos, os quais são repassados à sociedade, chamando-se assim externalidades. Tais custos sociais – não refletidos nos custos de produção – resultam num nível da atividade econômica, em determinados setores, que causam danos ao meio ambiente e à sociedade local - ou mesmo à sociedade global, no caso de emissões de gases de efeito estufa.

A depender da responsabilidade legal estabelecida pela sociedade, tais custos podem ser internalizados ao aplicar-se um ou mais instrumentos de política, afetando o nível de atividade danificadora ou o comportamento do consumidor final. Se o gerador dos danos estiver conduzindo os negócios de forma racional, o efeito consistirá em reduzir o nível de atividade para continuar em operação, adaptá-la tecnicamente ou mesmo buscar outra, igualmente rentável, menos causadora de danos à sociedade e menos vulnerável à regulação.

A aplicação de mecanismos de regulamentação e sanções, por meio dos chamados instrumentos de Comando e Controle (C&C – normas tecnológicas, multas ou embargo de operações), tem sido criticada por necessitar de um pesado aparelho administrativo e de capacidade de monitoração. Numa região de grande isolamento, como é o caso da Amazônia, o controle adequado de atividades econômicas, por meio de regulamentos e sanções legais, tem se mostrado ineficaz, a exemplo da extração ilegal de madeira.

Os IEs oferecem vantagens na medida em que possam funcionar dentro do contexto do próprio mercado, utilizando o mecanismo do preço para regular a intensidade da atividade econômica. Além desse caráter automático de ajuste, pode ser mostrado que uma taxa sobre o nível de emissão, por exemplo, afeta de forma diferenciada firmas que enfrentam distintas curvas de custo marginal de produção, fazendo com que as que têm menores custos de controle estejam aptas a adotar técnicas de redução de resíduos, enquanto as de maior custo unitário de mitigação pagariam a taxa. O resultado é mais eficiente, reduzindo os custos totais e beneficiando tanto produtores como consumidores.

Embora os IE sejam, conceitual e teoricamente, mais desejáveis, os C&C perduram. Por quê?

Primeiro, porque existe uma cultura que associa regulamentação e poder de polícia a dano ambiental, difícil de se converter em entusiasmo por um modelo fundamentado na suposta superioridade e eficiência das forças do mercado. Essa percepção persiste ainda mais em virtude da crescente preocupação com a desigual distribuição dos benefícios decorrentes da globalização do sistema econômico.

Segundo, porque, em muitos casos, mais do que meios para a efetiva mitigação de danos ambientais, os IEs têm se tornado mecanismos destinados à geração de receitas pelo poder público. As taxas são estabelecidas num patamar irrisório em relação aos ganhos obtidos com a produção insustentável, fazendo com que a taxa seja sempre paga – ou burlada, com o recebimento de propinas –, em vez de promover a alteração da tecnologia produtiva de modo a reduzir o dano ambiental. A falta de resultados se perpetua também pelo fato de que as verbas arrecadadas por meio das taxas, são dirigidas aos fundos gerais dos órgãos reguladores, em vez de serem aplicadas em atividades de capacitação, incentivos, reflorestamento ou monitoramento visando ao aperfeiçoamento dos sistemas de manejo.

Como medidas concretas, Rezende e Haddad (2002) propõem uma série de ajustes nas políticas públicas que afetam o setor madeireiro, sugerindo um esquema que possa orientar medidas em outras esferas. Segundo Rezende (ver Capítulo 2), tais medidas incluem: 1. imposição de ônus às práticas predatórias de exploração madeireira na Amazônia; 2. concessão de algum tipo de estímulo para a prática do manejo florestal sustentável; 3. compensação aos municípios, reduzindo o apetite para atrair atividades que vão agredir o meio ambiente, principalmente o estímulo à exploração ilegal de madeira; 4. incentivo ao desenvolvimento de tecnologias que ampliem as chances de instalação dos chamados negócios sustentáveis na região.

Especificamente, propõe-se a implantação de uma taxa superior para madeira retirada sem a observância de técnicas de manejo sustentável, com base em adequada fiscalização e controle de origem. Em contrapartida, as firmas que adotassem manejo sustentável deveriam gozar de benefícios fiscais (redução do Imposto sobre Produtos Industriais – IPI, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR) e de subsídios creditícios. Apoio – como alíquotas do ICMS-Ecológico e da Bolsa-escola, substituindo critérios atuais para a alocação dessas verbas – deve ser fornecido aos municípios que hospedem atividades de manejo florestal sustentável. Finalmente, sugere-se a isenção total do Imposto de Renda - IR devido pelas empresas que adotem tecnologias de manejo adequadas.

A discussão em torno dessas propostas, no seminário, evidenciou descrença da platéia sobre a viabilidade de impor taxas adicionais às atividades econômicas na região amazônica, onde os instrumentos atuais já não surtem efeito. Para que o binômio ônus-incentivo tenha força, Rezende atribui grande importância à existência de uma forma concreta de diferenciar práticas de extração de madeira, por exemplo, por intermédio da certificação do manejo. Por outro lado, a certificação tem sido adotada em resposta às demandas do mercado e não para responder a eventuais incentivos fiscais, sendo uma prática voluntária consoante com novos padrões sustentáveis de consumo, inicialmente instituída no mercado externo. Nesse sentido, há ainda um descompasso entre as demandas nacionais e internacionais.

## **2 . Incentivos fiscais e crédito subsidiado – falhas e opções às políticas dominantes**

Ao abordar a definição do que vem a ser um projeto de desenvolvimento nacional e os seus desdobramentos na região amazônica, Becker (ver Capítulo 3) atribui à política ambiental o papel principal de absorver os impactos dos instrumentos da política econômica adotada visando expandir a ocupação do território regional. A maior falha dessa política de ocupação foi seu caráter homogeneizador, tratando a região como uniforme, ignorando a diversidade socioambiental. Na época, o governo militar encarou esse projeto como fruto da necessidade de ocupação das fronteiras, e de fazer o Estado assumir o destino da exploração das riquezas da região para promoção do desenvolvimento nacional. As políticas de incentivo tributário e de subsídio creditício voltadas para atores econômicos, industriais e pecuários, são vistas como resposta lógica à expressão desse projeto nacional e não como anomalia ou falha de política pública. Acompanhando esses instrumentos, a implantação de redes de infra-estrutura e a liberação das terras para ocupação fundiária pelos novos atores econômicos, foram elementos cruciais que dependiam de ações institucionais

complementares aos próprios instrumentos econômicos, sugerindo que sem ações nessa esfera, os instrumentos econômicos em prol da política de expansão da ocupação territorial seriam fadados ao fracasso.

Numa conjuntura mais recente de globalização e redemocratização, não se percebe a construção de um novo projeto nacional, a não ser aquele de estabilização monetária, permitindo maior competitividade, atraindo investimento aos custos do capital natural. Na Amazônia, a integração com os mercados internacionais por meio dos eixos multimodais de escoamento da produção, implicaria em novos focos destrutivos, contrariando um projeto possível de sustentabilidade regional. Ao mesmo tempo, e aparentemente à revelia das políticas centrais, está se construindo uma nova repartição territorial com base em vocações diferenciadas, que pouco respeitam a suposta homogeneidade oriunda da nomenclatura Amazônia Legal. Em vez de procurar novos espaços para explorar, esse modelo prevê a consolidação do povoamento nas regiões já ocupadas. É nesse contexto que Becker propõe a flexibilização dos instrumentos econômicos tradicionais para incentivar tal consolidação e proteger as áreas mais frágeis, reconhecendo a nova diferenciação das vocações sub-regionais e privilegiando atores econômicos que procuram adotar tecnologias amenas e respeitar as restrições ambientais de gestão territorial.

Para Costa (ver Capítulo 5), em contraposição, o projeto de desenvolvimento da Amazônia proposto pelo governo militar, embora tivesse um feitiço bem característico, não surtiu os efeitos desejados de acordo com os próprios critérios de mensuração – rentabilidade dos empreendimentos, reinvestimento na própria região, por exemplo – devido ao rotundo fracasso da maioria dos projetos que tiveram incentivos econômicos concedidos. Por outro lado, tais investimentos induziram o rápido crescimento no PIB *per capita* e o fluxo de novos migrantes para a região, o que, para alguns analistas, pode denotar desenvolvimento.

Em concordância com a avaliação de Costa, Gasques (ver Capítulo 4) descobriu, ao analisar os resultados do componente agropecuário do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam-Agropecuário), que uma proporção ínfima dos projetos subsidiados generosamente pelo Estado – em torno de 3,2% (três em 94 projetos agropecuários e agroindustriais) – evidenciaram alguma rentabilidade, com custos inflacionados em até 300%, e resultados, em termos de vendas brutas, alcançando apenas 16% do previsto. Além desses resultados pífios para o crescimento regional, a privatização das terras públicas na região norte foi notável nos últimos trinta anos, reduzindo-as de aproximadamente 30% dos imóveis registrados em 1970, para apenas 7% em 2000. Os incentivos fiscais e os créditos subsidiados impulsionaram ainda mais a já elevada concentração fundiária da região, privilegiando, preferencialmente, projetos empresariais. Esse impulso é intensificado ainda mais pela grilagem e reconcentração de áreas de colonização e assentamento, ao tornarem-se inviáveis unidades produtivas de menor porte, particularmente na pecuária convencional. Apesar desses impactos negativos, os analistas consideram que a experiência dotou a região de algum nível de infraestrutura econômica e conhecimentos empresariais que não teriam sido obtidos de outra forma.

Os incentivos fiscais continuam, apesar dos resultados nefastos amplamente criticados, estando sua extinção prevista em lei somente para 2013. O volume de recursos repassados pelo Tesouro para o Finam até cresceu em 40%, em valores de dólar, desde o auge dos incentivos fiscais, no final dos anos oitenta. Além do Finam, somam-se os créditos subsidiados do Fundo Constitucional do Norte (FNO), do Crédito Agropecuário e da Aquisição do Governo Federal (AGF/Conab) e os recursos alocados para a Agricultura e Organização Agrária por parte do governo federal. Finalmente, uma série de investimentos do Programa Plurianual, principalmente em infraestrutura energética, comunicações e transportes, projetados em quase seis bilhões de dólares de 2000-2003, felizmente cortados em 2002 e em processo de reconsideração pelo atual governo.

É considerável o montante dos gastos nesses instrumentos combinados, na Amazônia Legal, e a eficácia conjunta, difícil de avaliar. Gasques mostra que, de 1994 a 2001, houve naquela região um crescimento extremamente rápido da agroindústria – particularmente voltada ao processamento de carne, de grãos e de fibras –, acima de 300%, padrão muito superior ao

crescimento médio desse segmento no país. O estímulo, novamente, parece estar mais relacionado à melhoria de infra-estrutura e à difusão de conhecimentos do que ao fomento de boas e lucrativas práticas produtivas. Ademais, as atividades estimuladas tendem a ser nocivas ao meio ambiente e impulsionadoras da concentração fundiária.

O investimento de uma parcela anual de 0,6% do orçamento nacional no financiamento do FNO é analisado em detalhe por Costa, evidenciando problemas relacionados à mensuração de resultados. Mas, pelo menos em seu ideário, expressa pela primeira vez um formato institucional para o desenvolvimento sustentável na utilidade social derivada. O FNO surgiu em resposta às demandas de grupos de atores econômicos anteriormente excluídos dos mercados de capitais, por meio de ações de protesto como o Grito do Campo. Ao responder à demanda desencadeada, o Fundo destina recursos para pequenos e miniprodutores rurais, visando a adoção de tecnologias de produção ecologicamente sustentáveis e, ao mesmo tempo, rentáveis.

Ao analisar as tendências de investimento do FNO até o ano 2000, Costa descobriu que somente num curto período (1995-1998), influenciado por notória mobilização política camponesa, é que a maioria dos recursos creditícios foram destinados aos pequenos e miniprodutores para finalidades de produção perene. Conforme a análise de Costa, a disponibilidade de fundos subsidiados para produtores familiares e associativistas não resultou em diferenciação no direcionamento da maioria dos investimentos. Esses continuaram sendo orientados para atividades fundamentalmente insustentáveis, enquanto atividades de manejo florestal comunitário, extrativistas e agroflorestais absorveram uma proporção muito menor dos novos créditos concedidos. Num primeiro momento, continuou-se com enfoque na grande produção pecuarista e, posteriormente, voltou-se a esse mesmo grupo, com investimentos em reforma de pastos e melhoria de rebanho, visto que os riscos assumidos com os pequenos produtores em sistemas ainda não consolidados, levaram a dúvidas quanto à sustentabilidade do próprio fundo. Por isso, é preciso repensar os fatores que contribuem para a adoção, por meio do instrumento de crédito subsidiado, de práticas sustentáveis, e reformular o instrumento econômico, isto é, procurar reduzir os riscos para os atores e para a sociedade, pelo destino dos recursos. Reconhece-se que os custos de transação são impeditivos à institucionalização de práticas de sustentabilidade.

Semelhante à experiência do FNO, o crédito subsidiado, canalizado pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), surgiu em 1995, após pressões de organizações de produtores rurais. Segundo o censo agropecuário de 1995/96, existiam 4,1 milhões de agricultores familiares registrados no país no início do programa. Comportando três linhas distintas – custeio e investimento agrícola, infra-estrutura municipal, assistência técnica e capacitação –, o Pronaf estimulou a estruturação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em todos os locais credenciados pelo programa, particularmente responsáveis por definir prioridades para o investimento de recursos a fundo perdido oriundos da linha de infra-estrutura de suporte à agricultura familiar. O fortalecimento institucional local, embora não previsto nas reivindicações das organizações, pode ser apontado como resultado importante do programa, apesar do desvio de parte desses recursos para necessidades gerais da infra-estrutura municipal, não diretamente relacionadas com o apoio aos agricultores familiares.

Quanto ao direcionamento do crédito propriamente dito, que atingiu 800 mil produtores no Brasil como um todo, Bittencourt (ver Capítulo 6) critica o fato de grande parte dele ter sido inicialmente destinada para produtores que já possuíam história bancária e regularização de ativos, quando a maioria dos excluídos – os quais representam quase metade de todos os agricultores familiares – permaneceram com grandes dificuldades de acesso. Atualmente, o Pronaf-C destinou recursos para os mais descapitalizados, com termos flexíveis e maiores subsídios. A região Norte reúne o menor número de produtores familiares de todo o Brasil (380 mil) e, mesmo assim, apresenta índices muito baixos de produtores com acesso à assistência técnica (5,7%) e à energia elétrica (9,3%) para fins de beneficiamento. Boa parte é descapitalizada e muitos foram recém-assentados em projetos da reforma agrária. Com ênfase na produção sustentável, o Pronaf apoiou a difusão e

a certificação da agricultura orgânica entre produtores familiares diversificados, assim como lançou, em parceria com o MMA, o Pronaf-Florestal, visando o reflorestamento em pequena escala, tanto para produção de madeira como para proteção de solos e mananciais.

Os apresentadores esclareceram os problemas relativos ao direcionamento dos recursos do FNO e do Pronaf para finalidades que implicam maior complexidade. Alguns dos obstáculos para colocá-los ao alcance dos beneficiários são os altos custos de transação e intermediação bancária, baixo *spread* entre os juros cobrados e os recebidos, falta de pacotes tecnológicos padronizados, falta de capacidade de acompanhamento em campo etc. Os apresentadores não privilegiaram propostas alternativas concretas aos instrumentos creditícios tradicionais para a pequena produção amazônica, embora Bittencourt proponha a criação de cooperativas de crédito como instituições mais adequadas para propiciar um acompanhamento direto, opção já amplamente difundida no Sul.

A proposta do Programa de Desenvolvimento Sócio Ambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia (Proambiente), por outro lado, evidencia um avanço no pensamento dos próprios atores econômicos na região – nesse caso, famílias agroextrativistas – sobre o potencial de inserção nos mercados de compensação ambiental emergentes. Refletindo sobre os resultados socioambientais da expansão da fronteira, conduzida nas últimas décadas por projetos particulares de colonização e por assentamentos apoiados pelo poder público, Faleiro e Oliveira (ver Capítulo 7) concluem que chegou a hora de implantar um modelo agroecológico para o assentamento rural na Amazônia. Mas esse modelo não surgirá sem investimento maciço com um horizonte temporal de retorno alongado, dirigido, com preferência, para o agricultor familiar. O Proambiente combina instrumento creditício com recursos a fundo perdido oriundos da prestação de serviços ambientais. A proposta inclui, como parte do novo pacote, um programa intensivo de assistência técnica e conscientização ambiental, além de certificação por terceiros da permanência e validade dos serviços ambientais, os quais devem ser financiados, em parte, pelo mercado global de carbono.

Embora revolucionário, na prática, esse instrumento poderá ser extraordinariamente simples e compatível com processos de gestão e participação regionalmente diferenciadas, uma vez que é estruturado dentro do mesmo sistema de subsídios que, há décadas, serve de alicerce ao sistema agrário capitalizado no Brasil. Como os autores dizem: "Com o Proambiente, o espaço rural amazônico adquire novo papel perante a sociedade, passando de simples fornecedor de produtos primários a, também, produtor de serviços ambientais, valorizando o caráter multifuncional de produção com conservação do meio ambiente".

### **3. Reforma fiscal ambiental**

A experiência recente na implantação do ICMS-Ecológico em Mato Grosso é relatada por Maciel e Viana (ver Capítulo 8), após apenas sete meses do início de sua vigência em 2002. Sua alocação, mesmo nesse curto tempo, incentivou uma série de repercussões benéficas à conservação da biodiversidade nesse estado. O instrumento, fundamentado em dispositivo constitucional, deixa a critério dos governos estaduais a destinação de 25% das verbas reservadas aos municípios oriundas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços–ICMS. Em geral, os estados têm legislado sobre esse tema visando compensar municípios que enfrentam custos de oportunidade devido à criação de UCs, à proteção de mananciais hidrográficos ou a outra restrição ao uso econômico convencional. Na Amazônia Legal, somente Rondônia e Mato Grosso possuem o ICMS-E em funcionamento (May e outros, 2002).

Em 1999, a Assembléia Legislativa de Mato Grosso aprovou emenda constitucional, seguida por lei complementar aprovada em 2000, determinando a realocação de 5% do ICMS arrecadado, obedecendo ao critério de Terra Indígena (TI) e Unidades de Conservação, e adicionais de 2% pelo critério de saneamento básico. As verbas adicionais para municípios que detêm áreas proporcionalmente maiores em TIs e UCs chegaram a R\$ 23 milhões em 2002. De forma excepcional,

o instrumento levou ao incremento, em mais de 50%, da receita municipal de seis municípios, mas terminou beneficiando, ao todo, 68 dos 139 municípios do estado, os quais detêm, em conjunto, 16% da superfície de TIs e UCs de todo o estado.

Dois dos principais problemas levantados pelos participantes do seminário referem-se à ausência de carimbo para o destino das verbas adicionais obtidas e a rigidez dos fundos alocados – os quais representam uma realocação de imposto anteriormente arrecadado e não um novo imposto – com tendência a declinar com o êxito do incentivo à criação de novas UCs. Embora as verbas obtidas não sejam carimbadas, alguns municípios e consórcios municipais no Mato Grosso tomaram a iniciativa de destinar parte das verbas excedentes arrecadadas a propósitos que reforçam a qualidade de manejo das áreas-fonte dos recursos adicionais. A adoção do critério de qualidade de manejo de UCs e de questões ambientais municipais para definir alocação das verbas – conforme aplicado no Paraná, onde o instrumento teve início – deve reforçar esse círculo virtuoso.

Complementando a experiência do ICMS-E, o Fundo de Participação Estadual – FPE Verde consta do projeto de lei apresentado, em 2001, pela ministra Marina Silva, quando ainda senadora. O FPE Verde visa distribuir parte da verba arrecadada pelo governo federal para repasse aos estados considerando a proporção de seus respectivos territórios ocupada por TIs demarcadas e por UCs federais. Os recursos para realocação seriam oriundos de uma reserva de 2% do atual FPE, realocação essa a ser obtida majoritariamente das regiões Sul e Sudeste. À semelhança do ICMS-E, essa proposta é redistributiva e neutra no que diz respeito à receita.

Ao contrário de uma política de "Comando e Controle" visando reprimir a atividade econômica, medidas dessa natureza são caracterizadas por Diniz (ver Capítulo 9) como exemplo do que se pode fazer, procurando promover o direcionamento de verbas públicas num sentido mais sustentável. O texto do projeto de lei é explícito sobre esse objetivo, ao destinar os recursos adicionais oriundos do FPE Verde para projetos de desenvolvimento sustentável, podendo parte de tais recursos ser direcionada para o fortalecimento da gestão das próprias UCs e TIs. Contudo, como se trata de uma proposta ainda em debate, é importante frisar o seu possível desvirtuamento, refletindo a sempre acirrada concorrência por recursos do Estado para subsidiar atividades em regiões menos favorecidas.

Medidas de compensação para provisão de serviços ambientais podem também propiciar a melhoria das condições de vida de habitantes de áreas que possuem, ao mesmo tempo, valioso patrimônio natural ao lado de poucas opções de emprego e renda. Na série de estudos de casos, coordenada pela Vitae Civilis (Born & Talocchi, 2002, e no Capítulo 10 deste volume), surgem, em distintos contextos, propostas para a criação de mercados e instrumentos de compensação para serviços como a proteção de mananciais, a captura de carbono e a conservação da biodiversidade. Tais serviços podem ainda ser superpostos, gerando valor adicionado por se dedicar áreas à preservação permanente ou ao uso sustentável de baixo impacto. Segundo os autores:

Compensações por Serviços Ambientais (CSA) são mecanismos e processos de transferência de benefícios e incentivos a atores sociais, setores econômicos ou instituições que contribuam para a conservação ou aumento do fluxo e da qualidade de serviços ambientais para a sociedade. Uma aplicação do princípio **protetor-recebedor**.

Os estudos de caso, três dos quais focados na região amazônica, incluem tanto mecanismos existentes como propostas para a criação de CSAs. Os estudos em consideração apontam os resultados sociais e institucionais do subsídio à borracha, no Acre; do extrativismo vegetal dentro do Parque Nacional do Jaú, no Amazonas, e entre ribeirinhos do Gurupá, no Pará; e de uma gama de instrumentos e mercados em criação, visando beneficiar comunidades de quilombolas e caiçaras no Vale do Ribeira, em São Paulo. A análise considera tanto as vantagens

como os problemas potenciais e conflitos oriundos da criação de CSAs, nos distintos contextos e referentes aos vários grupos sociais representados. Sugere-se que há melhor captação de benefícios quando a organização local é madura e a repartição bem-definida por meio de contratos e mecanismos de pagamento efetivo para os serviços gerados.

#### **4. Multifuncionalidade, produtos e canais alternativos**

O conceito de multifuncionalidade é apropriado nesse contexto, quando se considera o acesso dos produtores de bens e serviços ambientalmente amigáveis aos mercados mundiais. Na Europa, a multifuncionalidade tem se tornado sinônimo para exclusão de participação no mercado de determinados produtos ou países. Mas essa categoria não visa excluir povos da floresta e colonos em agroecossistemas certificados, os quais podem acessar esses mercados por meio de canais especializados, resultando em melhoria nos padrões de produção e, em conseqüência, da competitividade. Um exemplo destacado por vários palestrantes é a certificação ambiental ou selo verde, que, embora voluntária, tanto do lado do produtor como do consumidor, implica a criação de novos elos de confiança e conscientização no mercado.

Exemplo claro disso, na Amazônia, é a certificação do manejo florestal sustentável, utilizada tanto por um crescente número de empresas madeireiras como por comunidades que embarcam no manejo de recursos não-madeireiros (May, 2002). Há evidências concretas de que esses instrumentos podem surtir efeitos extremamente favoráveis, afetando todo um setor. Mas, primeiro, há a necessidade de uma série de avanços, particularmente na difusão de informações e capacidade técnica, o que permitiria a adoção do bom manejo. Hummel (ver Capítulo 11) enumera os elementos de políticas e planos complementares que devem ser alinhados para promover essa mudança em nível setorial na região, incluindo: 1. acesso a capital de giro e a linhas de crédito; 2. fortalecimento da capacidade gerencial; 3. definição de estratégias para industrialização e comercialização da madeira.

A importância da adequação de produtos e o conhecimento da disposição do mercado para pagar por produtos ambientalmente saudáveis são atestados também pela experiência recente do MDA ao promover a implantação de Agências Regionais de Comercialização – ARCOs. A organização dos produtores e a canalização de produtos oriundos de sistemas de produção orgânicos e sustentáveis, nos assentamentos de agricultores familiares, indicam a importância de uma adequada convalidação, por agentes do mercado, dos novos parâmetros de qualidade. A sustentabilidade socioambiental do produto - especialmente quando é conduzido ao mercado externo – é primordial para a inserção em nichos mais bem remunerados.

Essa confiança é também estendida à validação de serviços ambientais prestados, quando, por exemplo, o seqüestro efetivo de carbono é evidenciado e certificado por meio de um processo independente de auditoria. Nesse caso, o próprio certificado vira moeda de barganha para a obtenção de financiamento em troca de créditos de carbono, obtidos a médio prazo, no mercado emergente de Certificados de Redução de Emissões – CERs, fruto dos acordos celebrados no Protocolo de Quioto.

Para propósitos de *marketing* verde, há uma série de fatores que caracterizam tanto a empresa como o produto sustentável. Moles e Gianella (ver Capítulo 13) propõem a seguinte listagem de fatores-chave que separam o joio do trigo na apresentação de negócios sustentáveis: 1. continuidade de longo prazo; 2. impactos reduzidos sobre o ecossistema em que a empresa opera; 3. controle total da cadeia de produção de recursos naturais; 4. impacto mínimo sobre a área de colheita; 5. responsabilidade social; 6. operação na legalidade. Tais critérios devem nortear tanto empresas como empreendimentos comunitários, na região amazônica, que estejam buscando caminhos para o desenvolvimento sustentável. Esses, por sua vez, teriam os fundamentos para responder favoravelmente aos instrumentos econômicos que visam promover a adoção de práticas socialmente justas e ambientalmente amenas.

## **Referências bibliográficas**

BORN, R. H.; TALOCCHI, S. **Proteção do capital social e ecológico por meio de compensações por serviços ambientais (CSA)**. São Paulo: Vitae Civilis, 2002. 150p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Brasília: MMA, 2002. 146p.

MAY, P. H. et al. Using fiscal instruments to encourage conservation: municipal responses to the 'ecological value added tax' in Paraná and Minas Gerais, Brazil. In: PAGIOLA, S.; BISHOP, J.; LANDELL-MILLS, N. (Org.). **Selling environmental services: market-based mechanisms for conservation and development**. Londres: Earthscan, p. 173-200, 2002.

MAY, P. H. **Certificação florestal no Brasil: valorização comercial e ambiental**. Washington, D.C.: Consumers Choice Council, 2002. 17p.

MOTTA, R. S. da et al. **Instrumentos econômicos para a gestão ambiental na América Latina**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. 61p.

VIANA, V. et al. **Instrumentos para o manejo sustentável do setor florestal privado no Brasil: uma análise das necessidades, desafios e oportunidades para o manejo de florestas naturais e plantações florestais de pequena escala**. London: International Institute for Environment and Development, 2002. 90p. (Série Instrumentos para um Setor Florestal Privado Sustentável).



# *1. Instrumentos econômicos e política ambiental*

*Ronaldo Serôa da Motta<sup>1</sup>*

## **Resumo**

*Instrumentos econômicos atuam nos custos de produção e consumo dos agentes econômicos, que estão direta e indiretamente associados aos objetivos da política ambiental, e contemplam uma grande diversidade de ferramentas de política que requerem condições especiais de aplicação. Este texto apresenta várias maneiras de formulação desses instrumentos, dando destaque para aquelas mais articuladas com questões de custo-efetividade e de equidade. Para tal, também identifica as condições necessárias à aplicação, apresentando de forma sumária algumas experiências nacionais e internacionais.*

---

<sup>1</sup> Coordenador de estudos de meio ambiente, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, seroa@ipea.gov.br.

## **Introdução<sup>2</sup>**

A aplicação de IEs na gestão ambiental tem sido objeto de inúmeros estudos e publicações<sup>3</sup> e se orienta pelo princípio do poluidor/usuário pagador. Este artigo inicia com uma discussão do contexto de política pública no qual se inserem os IEs. Em seguida, os conceitos econômicos são apresentados com taxionomias e exemplos. Ao final, procurou-se analisar, mais detalhadamente, os aspectos de eficiência dos IEs e oferecer recomendações para a aplicação em política ambiental.

## **Política pública e instrumentos para corrigir falhas do mercado**

Um instrumento de política é um mecanismo utilizado para atingir um objetivo de política pública (PP). A PP é, por sua vez, uma ação governamental que intervém na esfera econômica para atingir objetivos que os agentes econômicos não conseguem alcançar atuando livremente. Ou seja, ela tenta corrigir falhas de mercado<sup>4</sup> e, assim, melhorar a eficiência econômica.

Exemplos de objetivos de política pública são a eliminação da pobreza, a proteção da agricultura nacional, a promoção da exportação e a qualidade ambiental.

De forma geral, podem-se distinguir dois tipos de instrumento: instrumento de controle e instrumento econômico.

### *Instrumento de controle – IC*

Um IC atua fixando parâmetros técnicos para as atividades econômicas que garantam o objetivo de política desejado.

Exemplos: carteira de trabalho, conteúdo de material nacional na produção, restrição à importação, nível de emissão por fonte poluidora e licenciamento ambiental.

### *Instrumento econômico – IE*

Um IE atua diretamente nos custos de produção e consumo – promovendo aumento ou redução – dos agentes econômicos cujas atividades estão contempladas nos objetivos da política.

Exemplos: imposto sobre a renda, salário mínimo, crédito agrícola, redução de tarifa aduaneira, alíquota maior do Imposto Territorial Rural – ITR para área não-produtiva; taxa florestal.

Vale observar que o IE não é uma multa, pois essa está relacionada com o não-cumprimento da lei ou norma.

### **Resumo**

- Os IEs são amplamente utilizados em diversas políticas públicas em todos os países e não são exclusivos da política ambiental.

<sup>2</sup> Este artigo é uma versão revisada e atualizada de Serôa da Motta (2000).

<sup>3</sup> Ver Serôa da Motta (2001) e Serôa da Motta e Sayago (2001) para o caso brasileiro. Para a experiência latino-americana, ver Serôa da Motta, Huber e Ruitenbeek (1999), e OECD (1994), para uma perspectiva dos países mais ricos.

<sup>4</sup> Essa intervenção, quando mal desenvolvida ou implementada, pode gerar falhas de governo. Ver Serôa da Motta (1998a).

- A natureza do IE está fortemente associada ao objetivo de política pública.
- Um IE deve ser avaliado em relação a outro instrumento alternativo – por exemplo, IC.
- O melhor instrumento é aquele que atinge o objetivo de política na menor relação custo/benefício social, isto é, melhor eficiência econômica.

### *Tipologia dos IEs*

Os IEs podem ser de dois tipos:

- instrumento precificado; e
- criação de mercado.

#### IE precificado

O IE precificado caracteriza-se por:

- alterar os preços dos bens e serviços da economia;
- incidir numa atividade direta ou indiretamente relacionada com o objetivo da política; e
- ser superavitário ou deficitário.

IE superavitário: como um tributo que aumenta o preço de um bem ou serviço que é o objetivo da política – princípio do poluidor/usuário pagador – e, portanto, não exige um aumento na carga fiscal dos outros bens e serviços fora do escopo da política.

IE deficitário: como um subsídio que financia a redução do preço de um bem ou serviço que é o objetivo da política, mas requer, em contrapartida, um aumento na carga fiscal dos outros bens e serviços fora do escopo da política (princípio do contribuinte pagador).

### **Objetivos de política e os IEs**

Os IEs podem almejar três objetivos distintos:

- maximizar o bem-estar social;
- financiar uma atividade social; e
- induzir um comportamento social.

#### *O objetivo de maximização de bem-estar social*

Corrige um preço de mercado de um bem ou serviço de tal forma que esse se torne equivalente ao valor social.

Exemplos ambientais: inexistentes na forma pura por dificuldade de medir o dano ambiental de forma total e não controversa.

Requisitos: estimar os custos e benefícios ambientais associados ao uso do recurso<sup>5</sup>.

Esse tipo de IE, empregado para corrigir externalidade ambiental negativa, é chamado na literatura econômica de taxa pigouviana<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> No caso ambiental, seria, por exemplo, medir com precisão todos os custos associados à poluição. Embora uma valoração parcial possa ser realizada e servir para definir prioridades de política ambiental, a utilização para definir um IE é difícil, justamente por conta da subavaliação. Ver, por exemplo, Serôa da Motta (1998b).

<sup>6</sup> Tal nomenclatura deve-se ao economista Arthur Cecil Pigou, que o formulou pela primeira vez na década de 1920.

### *O objetivo de financiamento*

Corrige o preço de mercado de um bem ou serviço a fim de financiar um nível de receita desejado para cobrir custos de provisão ou investimentos. Ou seja, objetiva a maximização da receita gerada. A alteração no padrão de uso do bem ou serviço pela internalização dos custos sociais não é um objetivo prioritário.

Dessa forma, a cobrança teria que ser maior para os usuários que menos reagem aos aumentos de preço – menos elásticos – para que a receita fosse maximizada. Critérios distributivos progressivos podem ser introduzidos desde que a maximização da receita seja garantida.

Exemplos ambientais: é o mecanismo mais adotado em todo o mundo na forma de cobrança pelo uso ou pela poluição. No Brasil, há, por exemplo, a taxa ambiental que financia o IBAMA e as taxas florestais que financiam os institutos florestais.

Requisitos: conhecer as necessidades de financiamento e como elas variam em relação ao preço corrigido. Para tal, deve-se estimar as funções de demanda por recurso e de custos de controle ambiental dos usuários.

### *O objetivo de indução*

Corrige o preço de mercado de um bem ou serviço a fim de induzir uma mudança no comportamento do agente econômico, de forma a alterar o padrão de uso. Ou seja, objetiva induzir a minimização do uso do recurso. A receita porventura gerada não é o objetivo principal.

Dessa forma, diferentemente do caso de financiamento, a cobrança maior seria para aqueles que reagem a preços – mais elásticos – para que o uso seja reduzido e, assim, alterar o padrão de uso. Igualmente os critérios distributivos podem ser aplicados desde que a minimização do uso seja alcançada.

Exemplos ambientais: também muito difícil de ser aplicada na forma pura devido às barreiras políticas, econômicas e sociais das mudanças de padrão de produção e consumo. Experiências que se aproximam mais dessa forma de IE são: a cobrança de água na Alemanha, onde uma taxa federal é cobrada por conteúdo de toxicidade; a nova contribuição ambiental proposta no substitutivo da reforma tributária no Brasil; a cobrança da água para incentivar o uso racional, como a nova lei de recursos hídricos no Brasil<sup>7</sup>; a arrecadação do ICMS que, em alguns estados brasileiros – por exemplo, Paraná e Minas Gerais –, tem uma cota distribuída entre os municípios conforme a magnitude das áreas de conservação.

Requisitos: como no caso do financiamento, conhecer como o comportamento do agente reage ao preço corrigido.

### ***Instrumentos de criação de mercado***

São mecanismos que alocam direitos de uso aos agentes econômicos. Esses direitos, que no agregado não excedem o total de uso socialmente desejado, podem ser, todavia, transacionados entre os agentes econômicos. As características principais são:

- alteram, via alocação e comercialização, os direitos de uso do recurso ambiental;
- a alocação de direitos no agregado seria até o máximo do nível de uso desejado;

<sup>7</sup> Embora o texto legal admita também, talvez de forma mais contundente, o objetivo de financiamento. Ver Serôa da Motta (1998a).

- é equivalente ao instrumento precificado de indução, só que ajustando por quantidade e não por preço;
- não requer conhecimento *a priori* da reação do agente ao preço, pois esse se revelaria nas transações entre agentes;
- os direitos de uso poderiam ser alocados gratuitamente ou por leilões. No segundo caso, haveria uma receita adicional;
- a cessão gratuita e o nível inicial de alocação de direitos são uma questão distributiva.

Exemplos ambientais: o mercado de emissões de CO<sub>2</sub> na bolsa de Chicago, nos EUA; o mercado de carbono (p.ex.: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) previsto no Protocolo de Quioto; os certificados de reserva legal propostos na reforma do Código Florestal.

Requisitos:

- os agentes devem sentir plena segurança desses direitos para terem incentivo à comercialização;
- conhecer a paridade entre os direitos na qual as trocas se realizarão. Por exemplo: o direito de poluir a montante de um rio pode ser ecologicamente distinto de poluir a jusante;
- sua eficiência pode ser afetada por um agente que concentre poder de mercado. Dependem, assim, de um número grande de agentes e da distribuição no mercado;
- requer baixo custo de transação para evitar barreiras à comercialização.

### ***Custo-efetividade do IE na política ambiental***

Para entender a oportunidade de melhoria de eficiência com o uso de IE, é necessário entender o custo-efetividade. Ou melhor, como um IE garante que um objetivo ambiental seja atingido ao menor custo social. Para tal, serão analisadas as diferenças práticas com os instrumentos de controle e quando esses podem ser substituídos por IEs.

### ***Como funciona um IC***

Determina um padrão individual – nível de uso individual do recurso ambiental - de cada agente e um padrão ambiental – uso total permitido do recurso natural. Toda vez que o padrão ambiental é excedido, há que se reduzir o padrão individual. Assim, todos os usuários são obrigados a atingir esse novo padrão.

### ***Como funciona um IE***

O padrão ambiental é mantido e o padrão individual é mais restrito, porém flexibilizado. Cria-se, assim, um IE que incide sobre o nível de uso individual do recurso natural – quantidade ou qualidade – do usuário. Essa incidência só ocorre em usos acima de certo nível, que terá de ser necessariamente abaixo do novo padrão individual do IC.

Ante esse novo preço, o usuário – ou poluidor – decide qual será o novo nível individual de uso e a decisão será tomada comparando o custo do IE – pagamentos – versus o custo de não usar – ou conservar – o recurso.

Assim, alguns usuários reduzem mais que outros de acordo com os seus custos. Dado que o padrão mínimo é mais restritivo, no agregado das reduções individuais atinge-se o padrão ambiental desejado.

Para tal, o órgão ambiental tem que determinar dois parâmetros:

- um valor do IE; e
- um nível de uso individual sobre o qual o IE incida.

Todos os usuários com custos menores de redução terão incentivo a reduzir mais, enquanto os de custos mais elevados pagam o IE. No agregado, pretende-se que seja reduzido o mesmo que o desejado pelo padrão ambiental, mas incorrendo num menor custo de redução.

Note-se que os usuários que reduzem gastarão no máximo o valor do IE, pois, financeiramente, somente até esse valor é vantajoso reduzir. Por sua vez, os usuários que não reduzirem gastarão também, no máximo, o valor do IE.

Porém, aqueles que reduzem o uso terão sempre custo inferior ao do IE, pois os custos da redução são necessariamente menores do que o valor do IE.

Essa flexibilidade permite que a redução individual de uso seja maior para aqueles com menor custo. Já no caso do IC, que obriga todos os usuários a reduzirem até certo nível, igual para todos, não se aproveitam essas oportunidades de redução com custos mais baixos.

Sendo mais restrito o padrão individual do IE, cria-se também um incentivo constante para tecnologias menos intensivas em recursos naturais, dado que a adoção gera redução do custo do pagamento do IE.

Por último, geram-se receitas com a cobrança do IE, que podem ser utilizadas para reduzir a carga fiscal. É o chamado duplo dividendo, ou seja, redução do impacto ambiental e redução da carga fiscal.

Um exemplo é o tributo ambiental que reduz a carga fiscal de coisas boas – trabalho e lucro – e aumenta a carga fiscal de coisas ruins – degradação.

Para finalizar, discute-se brevemente um típico IE de indução, que seria a contribuição ambiental que consta da atual proposta de reforma tributária com a seguinte formulação (artigo 149, §2):

As contribuições de intervenção ambiental poderão ter fatos geradores, alíquotas e bases de cálculo diferenciados em razão do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação do meio ambiente.

Trata-se de um tributo de natureza extrafiscal e tipologia aberta de competência da União<sup>8</sup>. Daí a receita resultante ter destino a ser regulado caso a caso. A incidência será sobre degradação licenciada quando um padrão ambiental, ou outra norma qualquer, estiver sendo violado. Tanto poderia ser um nível de emissão atmosférica ou hídrica, como um limite de área a ser desmatada.

### ***Recomendações para aplicação de IEs ambientais***

A seguir, são apresentadas algumas recomendações para orientar a aplicação de IEs ambientais:

- um IE não cria direitos de degradação. Esses direitos já existem na lei nos padrões de emissão, nas normas de extração, no licenciamento etc.;
- o custo do IE é repassado para o preço e gera, assim, incentivo a tecnologias limpas mais baratas e padrão de consumo com menor impacto ambiental;

<sup>8</sup> Para uma discussão mais detalhada desse tributo, ver Serôa da Motta, Domingues e Margulis (2001).

- é o objetivo ambiental desejado, e não o IE, que aumenta os custos, reduz a competitividade e afeta os pobres;
- todavia, a receita do IE, mesmo que residual, pode ajudar a realizar políticas compensatórias para atenuar esses efeitos;
- o custo de implementação do IE não é necessariamente maior ou menor que o do IC, mas pode ser diferente;
- um IE requer ação conjunta com órgãos de fazenda e planejamento e uma base legal bem definida, pois afeta preços e direitos de uso;
- não há fórmula geral para definir um IE, cada caso apresenta objetivos, capacidade institucional, base legal e política diferentes;
- os problemas que afetam os instrumentos de controle podem também afetar os IEs;
- a aplicação dos IEs deve ser entendida como oportunidade de melhoria na eficiência da política ambiental e deve ser implantada somente quando essa for realmente identificada;
- a implementação deve ser sempre gradual para criar a necessária capacidade institucional, política e legal.

### **Referências bibliográficas**

MOTTA, R. S. da. Instrumentos econômicos e política ambiental. **Revista do Direito Ambiental**, n. 20, out-dez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Manual para valoração econômica de recursos ambientais**. Brasília: MMA, 1998.

\_\_\_\_\_. **Proposta de tributação ambiental na atual reforma tributária brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, 738).

\_\_\_\_\_. **Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina**: aspectos conceptuales y el caso de Brasil. Santiago: CEPAL, 2001. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 7).

\_\_\_\_\_. **Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para discussão, 556)

MOTTA, R. S. da; HUBER, R.; RUITENBEEK, J. Market based instruments for environmental policymaking in Latin America and the Caribbean: lessons from eleven countries. **Environment and Development Economics**, v. 4, p. 177-202, May 1999.

MOTTA, R. S. da.; SAYAGO, D. Economic instruments for waste management in Brazil. In: MOTTA, R. S. da (Ed.). **Environmental economics and policy making in developing countries**. EUA: Edward Elgar, 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Managing the environment: the role of economic instruments**. Paris, 1994.



## *2. Instrumentos econômicos de estímulo ao manejo florestal na Amazônia*

*Fernando Rezende <sup>1</sup>*

### **Resumo**

*Propõe-se uma intervenção no domínio econômico, relativa à retirada de madeira sem a observância de técnicas de manejo sustentável, com base em adequada fiscalização e controle de origem. Adicionalmente, o ônus imposto à extração da madeira não certificada deve ser acompanhado de incentivo ao uso da madeira certificada pela indústria de móveis, mediante alteração no IPI e concessão de créditos sob condições favoráveis, além de estímulo ao manejo sustentável via redução do ITR. Apoio deve ser fornecido aos municípios que hospedem atividades de manejo florestal sustentável, como a implantação do ICMS-Ecológico e sua inclusão nas prioridades do Bolsa-escola, substituindo critérios atuais para a alocação dessas verbas. Finalmente, sugere-se a isenção total do IR para empresas instaladas na região que desenvolverem tecnologias de aproveitamento sustentável da natureza.*

---

<sup>1</sup> Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, da Fundação Getúlio Vargas, economista especializado em Políticas Fiscal e Tributária e em questões relacionadas ao financiamento de políticas públicas em geral.

## **Apresentação**

Na ausência de estímulos à exploração econômica em bases sustentáveis, o processo de preservação da floresta encontra resistências, pois a instalação de atividades que, no curto prazo, geram emprego, renda e receita, nas respectivas localidades constitui um atrativo poderoso, tanto para os poderes públicos municipais, como para as populações.

Para que a utilização de Instrumentos Econômicos concorra para os resultados pretendidos, é necessário atuar em quatro frentes complementares, indicadas a seguir:

- a) na imposição de ônus às práticas predatórias de exploração madeireira na Amazônia;
- b) na concessão de vantagens às atividades que estimulem o manejo florestal;
- c) na compensação aos municípios afetados por políticas de preservação ambiental;
- d) no apoio a iniciativas de desenvolvimento de tecnologias que ampliem as chances de instalação dos chamados negócios sustentáveis na região.

## **Ônus**

Com respeito ao ônus, não se trata apenas de coibir a extração ilegal de madeira, mas também de impor maiores custos à extração amparada pela legislação em vigor. A imposição desse ônus pode se valer da Constituição Federal, art. 149, que atribui ao governo federal competência para instituir contribuições de intervenção no domínio econômico para atender objetivos de interesse nacional. O interesse nacional em preservar a natureza justifica a utilização desse instrumento com a finalidade de onerar o corte de madeira em regiões que não praticam o manejo florestal, de modo a reduzir o ganho monetário da exploração predatória.

Essa medida restritiva poderia ter por base o valor ou o volume da madeira extraída. Como o objetivo de uma medida dessa natureza não deve ser o de impor um ônus diferenciado em função do tipo de madeira que está sendo cortada, mas o de preservar a floresta em diversidade, parece mais razoável adotar o volume como base de incidência dessa contribuição. Nesse caso, a madeira cortada em regiões que não praticam o manejo florestal ficaria sujeita ao pagamento de valor fixo, em reais, por metro cúbico extraído.

Claro que a eficácia de uma contribuição dessa natureza depende do funcionamento de um bom sistema de fiscalização. A rigor, todavia, a própria contribuição poderia auxiliar na melhoria desse sistema, vinculando o produto da arrecadação ao aumento da capacidade de controle e fiscalização da extração de madeira exercidos por organismos federais, estaduais e municipais.

## **Estímulo**

A contrapartida da imposição do ônus sobre a extração da madeira é o estímulo para que o proprietário da terra se interesse pelo manejo e para que o mercado valorize o produto assim extraído, de modo a propiciar ganho econômico aos proprietários. Com essa finalidade, três medidas podem ser contempladas.

A primeira opera no âmbito da indústria do mobiliário, por meio do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. O IPI é um imposto federal que incide sobre a produção de móveis em geral, inclusive os de madeira. As regras hoje adotadas na aplicação desse imposto não provocam no produtor de móveis qualquer interesse em adquirir madeira proveniente de áreas que praticam o manejo florestal.

Na indústria do móvel, o IPI funciona da seguinte maneira: a matéria-prima adquirida – a madeira ou a placa de madeira – é tributada em 10% e o produto vendido, o móvel acabado, paga IPI de 5%. Como o IPI é um imposto sobre o valor adicionado, o valor recolhido na matéria-prima gera crédito a ser utilizado por ocasião da venda do produto final. Assim, por exemplo, se a matéria-prima adquirida vale R\$ 100,00 e o índice de agregação de valor for de 100%, o industrial não teria imposto a recolher (se ele comprou um insumo por R\$ 100,00 e depois vendeu o móvel por R\$ 200,00, ele pagou 10% sobre R\$ 100,00 quando comprou a madeira; depois teria que pagar 5% sobre R\$ 200,00 quando vender o móvel, ou seja, ele tem um crédito tributário de R\$ 10,00 e um débito tributário igualmente de R\$ 10,00). Nessas condições, todo o IPI devido é recolhido por ocasião da venda da madeira, indicando que as autoridades fazendárias cobram o tributo na venda da matéria-prima, por motivos provavelmente ligados à pulverização da indústria de imobiliário e à fragmentação em escala nacional.

Não há nenhuma diferença entre o IPI que incide sobre a madeira, tenha ela origem em áreas de manejo ou não. Igualmente não há nenhuma diferença no IPI que incide sobre o móvel, seja ele produzido com madeira certificada ou não. Qual é a proposta? A proposta é estabelecer vantagem tributária para o móvel produzido com madeira cuja origem seja certificada. Como fazê-lo?

Como o IPI adota um regime de débitos e créditos tributários – o produtor tem um crédito do imposto sobre o insumo que adquiriu e um débito do imposto quando vende o produto –, a proposta consiste em inverter a regra vigente, isto é, reduzir o IPI sobre a aquisição de madeira não-certificada e aumentar a alíquota do móvel, o produto final. Isso aumentará o imposto do móvel produzido com madeira não-certificada, porque não haverá crédito a compensar, e reduzirá o imposto do móvel produzido com madeira extraída de áreas que praticam o manejo florestal.

A concessão de uma vantagem tributária à produção do móvel que utiliza madeira proveniente de zonas de manejo deve ter um efeito importante de incentivo ao desenvolvimento dessa atividade, uma vez que a maior parte da madeira extraída no Brasil destina-se ao consumo doméstico. Ademais, à medida que incentiva a utilização de madeira certificada no país, ela também contribui para ampliar as chances de ocupar o mercado externo, reforçando o incentivo ao mercado doméstico com o aumento da presença no mercado internacional.

A segunda medida tributária de estímulo ao manejo florestal está no campo do imposto que incide sobre a propriedade, mais especificamente do ITR. De acordo com as regras hoje aplicadas à cobrança desse imposto, as reservas naturais reconhecidas por lei são excluídas de sua base de cálculo, mas não as áreas de manejo. Essas entram no cômputo das áreas tributáveis, mas sem a incidência da principal variável que determina o valor do ITR – o chamado Índice do Grau de Utilização da Propriedade. Como a alíquota do imposto depende, essencialmente, desse índice, esse tributo não concede qualquer vantagem ao proprietário que optar por promover o manejo florestal.

O princípio que preside as regras adotadas no ITR é o de penalizar o latifúndio improdutivo. Se o grau de utilização da propriedade é muito baixo, entre 10% e 20%, a alíquota do ITR é bastante alta. Mas se a propriedade apresenta grau de utilização maior do que 80%, a alíquota do ITR cai para níveis irrisórios. Portanto, se forem consideradas as áreas de manejo florestal como áreas utilizadas para fins produtivos, o proprietário se beneficiará da redução do ITR, caso decida dedicar parte da propriedade para o desenvolvimento dessa atividade.

A proposta relativa ao ITR consiste, então, em alterar a regra aplicada para determinação do grau de utilização da propriedade. Para que a alteração produza impacto significativo, poderia ser contemplada a possibilidade de que, para tal cálculo, a área utilizada para o manejo florestal seja contada em dobro, o que reduziria a níveis próximos de zero a incidência do ITR sobre essa propriedade. Tal medida reforçaria os outros instrumentos que compõem o conjunto de medidas tributárias de incentivo ao manejo florestal.

Estímulos adicionais podem ser inseridos na política de crédito. Várias fontes de recursos alimentam o crédito administrado por agências federais na Amazônia, entre elas: o fundo constitucional (FNO), o fundo orçamentário da agência de desenvolvimento regional, recursos do BNDES, do Banco do Brasil etc. A atuação das agências financeiras que administram esses recursos, com vistas à inclusão de preocupações com a preservação do meio ambiente na concessão de financiamentos, é objeto de um protocolo próprio – o chamado protocolo verde – o qual, aparentemente, não produziu os efeitos esperados. Não obstante, é necessário insistir na implementação, na política de crédito das agências públicas de fomento, de critérios que privilegiem projetos inovadores do ponto de vista da qualidade ambiental. Não basta exigir um relatório de impacto ambiental, que pode justificar a recusa ao financiamento. É importante valorizar projetos que atuem positivamente no sentido da preservação ambiental, como os de expansão do manejo florestal.

### **Compensação Municipal**

A terceira frente de atuação recomendada é a dos municípios. Nas condições atuais, a expansão de áreas de preservação ambiental afeta, a curto prazo, os orçamentos municipais, tanto no que se refere à cota no ICMS arrecadado pelo estado, quanto a própria capacidade de arrecadação de tributos municipais.

Iniciativas concretas para atenuar o problema apontado vêm sendo adotadas por alguns estados com a inclusão de variáveis ambientais nas regras de repartição da parcela dos municípios na receita estadual do ICMS – o que vem sendo chamado de ICMS-Ecológico. De acordo com o estabelecido na Constituição Federal, os estados podem legislar de maneira independente sobre a quarta parte dos recursos que devem entregar aos municípios. Isso corresponde a 6,25% do ICMS estadual e chega a ser um volume apreciável de dinheiro.

Dada a importância da questão florestal na Amazônia, uma ação coordenada dos estados da região em torno da inclusão do manejo florestal, com destaque nos critérios adotados para a entrega do ICMS aos municípios, pode vir a ter um impacto significativo, na medida que ofereça uma compensação relevante àqueles que optarem por incentivar o aproveitamento sustentável da floresta.

Conforme mencionado anteriormente, não basta compensar os municípios. É necessário levar em conta, também, o interesse das populações, pelo menos até que a expansão de negócios sustentáveis alcance escala suficiente para gerar ocupação e renda condizentes com as demandas por melhoria de condições de vida.

No âmbito dos programas assistenciais do governo, famílias carentes que habitam municípios pobres recebem ajuda financeira do governo por meio do programa Bolsa-escola, do governo federal. No entanto, o critério utilizado para que os municípios sejam incluídos nas prioridades desse programa exclui aqueles cuja receita *per capita* ultrapasse um limite bastante baixo. Como municípios pouco populosos recebem uma cota relativamente alta do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, sua receita *per capita* acaba sendo elevada, fazendo com que alguns não se enquadrem nos limites adotados.

A proposta a respeito consiste em incluir, no pacote de instrumentos econômicos em questão, regra que estabeleça a inclusão das populações de municípios ocupados por extensas áreas de reservas legais e de manejo florestal entre os beneficiários do Bolsa-escola Federal, independente do nível da receita *per capita* municipal.

### **Incentivando o desenvolvimento tecnológico**

Finalmente, a quarta frente de atuação desse conjunto de instrumentos relaciona-se à questão da tecnologia. Há várias iniciativas interessantes na região, boa parte delas patrocinadas por empresas privadas, voltadas para o desenvolvimento de tecnologias que promovam o

aproveitamento dos recursos naturais sem agredir o meio ambiente, e esse esforço precisa ser multiplicado. Nesse caso, mudança na legislação que regula a redução do Imposto de Renda devido por empresas que se instalam na Amazônia poderia contribuir para ampliar tais iniciativas.

De acordo com as regras atuais, as empresas que se instalam na região podem reduzir em 75% o imposto de renda devido por um prazo de dez anos. Caso fosse permitido que as empresas deixassem de recolher os 25% restantes ao governo, desde que direcionassem esses recursos para projetos de desenvolvimento e aplicação de tecnologias de aproveitamento sustentável dos recursos da floresta, o esforço de preservação desse enorme patrimônio natural do país ganharia um alento adicional.

### **Perguntas da platéia**

**BENNO POKORNY, do CIFOR** – *Acho muito lógico trabalhar com instrumentos fiscais para incentivar ou desestimular os atores privados, mas a experiência só funciona se o sistema fiscal estiver funcionando. Na Amazônia não está funcionando muito bem, pois há ilegalidade, há muitos problemas para fazer chegar com esses instrumentos na área. Não seria mais eficiente trabalhar para simplificar e facilitar esse sistema e não complicar ainda mais?*

**JOSEPH LEITMANN, do Banco Mundial** – *Como a pecuária é o principal responsável pelo desmatamento na Amazônia, quais são os instrumentos econômicos possíveis para que ela venha a ser menos destrutiva e mais verde?*

**JOSÉ GARCIA GASQUES, do IPEA** – *Sabendo que em outras áreas do país a sonegação de impostos é bastante grande, por exemplo, é difícil fazer uma boa fiscalização com relação à tributação, às cobranças... Numa região como a Amazônia, que possui todas as especificidades de tamanho, de dificuldades, como disse o nosso colega, como isso poderia ser feito?*

**JOSÉ LUÍS LIMA, coordenador de Meio Ambiente do PNUD** – *O ICMS na receita de estados e municípios do Norte é muito pequeno em relação à receita total e depende do fundo de participação. Essas medidas de ICMS-Ecológico não teriam pouca efetividade do ponto de vista fiscal?*

### **Respostas do autor**

O importante do ponto de vista do incentivo é que o manejo seja certificado. Para dar benefício fiscal à indústria mobiliária que utiliza madeira proveniente de áreas de manejo, é necessário que a madeira oriunda dessas áreas seja certificada a fim de que seja possível estabelecer o controle e a fiscalização. É claro que pode haver áreas de manejo que não foram certificadas, mas, para fins da concessão da vantagem tributária, essas madeiras vão ter que ser certificadas por uma instituição que a Receita Federal reconheça como habilitada a dar essa certificação.

Foram feitas duas observações sobre até que ponto, na Amazônia, uma região tão grande e com população rarefeita, é possível introduzir regras fiscais que sejam de fato aplicáveis e eficazes. Sem dúvida, é necessário que os instrumentos propostos tenham condições de ser implementados e sejam objeto de controle e fiscalização. Por isso é que a proposta compreende um conjunto de instrumentos que se reforçam mutuamente. No caso específico, além do incentivo à indústria do mobiliário, propõe-se a instituição de uma contribuição sobre a exploração predatória da madeira, sendo o produto dessa contribuição compartilhado pela União, estados e municípios e vinculado a investimentos na melhoria dos mecanismos de controle e fiscalização.

Claro que sempre existem formas e meios de tentar evadir a lei e o instrumento coadjuvante. Para reforçar o impacto dos instrumentos sugeridos, é preciso que haja interesse do proprietário da terra no manejo, mediante alterações na legislação do ITR que aumentem o ganho econômico oriundo da exploração sustentável da floresta, que também se beneficiará do mais alto valor de comercialização da madeira proveniente de áreas de manejo.

Com respeito à pecuária, a novidade parece ser, à diferença do que se pensava antes, que ela tornou-se atividade bastante rentável em algumas partes da Amazônia. Embora o foco do trabalho estivesse voltado apenas para a madeira, parece que uma das formas de evitar o avanço da pecuária em áreas não-desflorestadas é valorizar a floresta, de modo que o proprietário da terra reconheça que a floresta tem valor e que esse pode até ser maior que o da atividade pecuária. Assim, se o conjunto de medidas contempladas atingir o objetivo pretendido, também contribuirá, indiretamente, para limitar a expansão da pecuária a áreas favoráveis ao desenvolvimento dessa atividade.

No âmbito da tributação federal, não é possível dar tratamento regional diferente à pecuária, que objetivasse penalizar a expansão dessa atividade na Amazônia. Em tese, seria viável no âmbito da legislação estadual, embora isso intensifique o conflito entre o interesse de preservar a floresta e o interesse fiscal do estado ou do município em que essa atividade se desenvolve. Por isso é que insisto na necessidade de trabalhar as quatro frentes inicialmente mencionadas a fim de que seja viável equacionar os distintos interesses envolvidos.



### *3. Amazônia: projeto nacional, política regional e instrumentos econômicos*

*Bertha K. Becker*<sup>1</sup>

#### **Resumo**

*Na definição de um projeto de desenvolvimento nacional e seus desdobramentos na região amazônica, a política ambiental tem como papel principal absorver os impactos dos instrumentos de política econômica adotados visando a expansão da ocupação do território regional. A maior falha dessa política foi o caráter homogeneizador, que trata a região como uniforme em caráter, ignorando a diversidade socioambiental. As políticas de incentivo tributário e de subsídio creditício, e seu direcionamento para atores econômicos industriais e pecuários, são vistos como resposta lógica à expressão desse projeto nacional e não como anomalia ou falha de política pública. A integração com os mercados internacionais, por meio dos eixos multimodais de escoamento da produção, implicaria novos focos destrutivos, contrariando um possível projeto de sustentabilidade regional. Uma nova repartição territorial emerge com base em vocações diferenciadas, o que prevê a consolidação do povoamento nas regiões já ocupadas. Propõe-se a flexibilização dos instrumentos econômicos tradicionais para incentivar tal consolidação e proteger as áreas mais frágeis, reconhecendo a nova diferenciação das vocações sub-regionais e privilegiando atores econômicos que procuram adotar tecnologias amenas e respeitar as restrições ambientais de gestão territorial.*

---

<sup>1</sup> Professora do Laboratório de Gestão do Território/ Departamento de Geografia – UFRJ.

## **Introdução**

É correta a contextualização em que se insere o Seminário "Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Brasileira". Reconhece-se que a utilização dos instrumentos de "Comando e Controle", de forma isolada, tem se revelado insuficiente para assegurar os resultados esperados das políticas ambientais e que essas necessitam se articular com as dimensões econômicas para direcionar a atuação das forças de mercado no sentido da proteção ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais.

Neste texto, não se tem a pretensão de sugerir instrumentos econômicos para o desenvolvimento regional. Numa perspectiva histórico-geográfica, o que se deseja é chamar a atenção para o fato de que, se as premissas da falta de articulação dos instrumentos de "Comando e Controle" e das próprias políticas ambientais são válidas, o mesmo raciocínio deve fundamentar o uso dos instrumentos econômicos. Eles não podem ser vistos de forma isolada, mas no amplo contexto das metas de um projeto nacional e do papel nele atribuído às diferentes regiões, assim como dos objetivos das políticas que devem mediar as metas nacionais e o desempenho almejado para a região.

Tais afirmativas se fundamentam em lições aprendidas na análise do processo recente de ocupação da Amazônia – de 1966 a 1985 – e dos contextos nacional e regional contemporâneos que constituem as seções deste trabalho, seguidas de considerações finais.

### ***Instrumentos econômicos no processo recente de ocupação regional – lições aprendidas***

Três grandes lições, assinaladas a seguir, merecem ser apresentadas sobre esse processo.

*1. A eficácia dos instrumentos econômicos só pode ser avaliada no contexto das metas do projeto nacional e dos objetivos da política pública para cujas implementações eles foram estabelecidos.*

Incentivos fiscais e créditos a juros baixos foram instrumentos extremamente eficazes para o projeto de ocupação da Amazônia. Em que pesem as críticas, bem-fundamentadas, feitas posteriormente sem levar em conta que o projeto – isto é, as motivações e os interesses que o definiram – levou a esse resultado.

O projeto nacional que deu origem à Política de Integração Nacional visava a acelerada modernização da sociedade e do território nacionais sob a égide do Estado. Nesse projeto, o objetivo da política regional era a rápida ocupação da Amazônia, grande ilha ainda voltada para o exterior, escassamente povoada e tendo como base a economia extrativista. Na verdade, a ocupação da Amazônia a qualquer preço tornou-se prioridade nacional por razões econômicas e geopolíticas, tanto de ordem doméstica como externa. No plano interno, foi vista como capaz de promover uma solução conjunta para os problemas de tensão social do Nordeste e para a continuidade do crescimento do centro dinâmico do Sudeste, abrindo a possibilidade de novos investimentos, recursos e mercados em tempo rápido.

As implantações geopolíticas de ordem externa também pesaram: a vulnerabilidade da extensa e isolada região à organização de focos revolucionários e o dinamismo interno dos países vizinhos, que, embora menos industrializados, tinham também movimentos de investimento e de população para as Amazônias, que são mais próximas dos respectivos centros vitais. A essas preocupações somou-se a necessidade de assegurar a presença do Brasil na exploração dos recursos da Amazônia sul-americana. Tratava-se de garantir que essa exploração não fosse capturada para a órbita do Pacífico e do Caribe, como sugeriam a construção da *Carretera Bolivariana Marginal de la Selva*, cortando perpendicularmente o interior amazônico, e a proposta do Instituto Hudson de construção de grandes lagos, submergindo a Amazônia. Acresce-se a projeção continental do Brasil,

em termos de exportação de manufaturados e da iniciativa de um Programa de Desenvolvimento Integrado Pan-Amazônico com os demais países, justificada pela posição, que comanda a boca do vale, pelo dinamismo e por deter a maior parte da Amazônia sul-americana (Becker, 1990).

A dimensão ideológica do Estado – simbólica e efetiva – de formação e incorporação nacional não foi menos importante. A missão de incorporar terras, defender fronteiras, preservar riquezas, enfim, a nacionalização do território não pode deixar de ser levada em consideração (Cardoso e Müller, 1977; Becker, 1982).

Quem possuía condições econômicas e gerenciais para efetuar a rápida ocupação do território? Os fazendeiros e industriais, certamente. Daí os incentivos fiscais e o crédito a juros baixos privilegiando esses segmentos sociais e cumprindo com eficácia os objetivos perseguidos.

*2. Os instrumentos econômicos são condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento regional.*

Como componente de um projeto nacional e de uma política regional a ele associada, os instrumentos econômicos, para eficácia, exigem políticas e medidas complementares e articuladas.

A política de rápida ocupação regional e os instrumentos econômicos não poderiam se viabilizar sem o suporte de várias estratégias, entre as quais destacam-se:

- instalação de redes de articulação do território, isto é, criação de uma conectividade inexistente na região, por meio de estradas, telecomunicações e núcleos urbanos;
- indução de fluxos migratórios de todas as regiões do país, com o duplo objetivo de ocupar o território – o caso dos projetos de colonização – e de criar um mercado regional de mão-de-obra, necessário à abertura das matas para instalação das fazendas e das construções urbanas e industriais;
- liberação de terras para serem reapropriadas pelos novos atores da ocupação, envolvendo, entre outras medidas, o controle de uma faixa de 100km de ambos os lados de todas as estradas federais, a regulação fundiária e a política de crédito. Esse crédito teve dupla função, ou seja, favorecer a apropriação da terra pelos fazendeiros e a liberação da terra de pequenos produtores que, impossibilitados de saldar as dívidas, perdiam a propriedade ingressando no mercado de trabalho.

*3. O respeito às características e às demandas específicas das regiões é fator crucial para a eficácia social e ambiental da política regional e dos instrumentos econômicos.*

Essa é uma lição aprendida que não está vinculada aos objetivos da política regional daquela época, mas que merece ser resgatada tendo em vista a situação atual. Como observado, aquela política não tinha a menor preocupação social e ambiental e por isso tratou o espaço como sendo homogêneo, sobre ele impondo as estratégias de modernização homogeneizadora que destruiu grandes potencialidades em gêneros de vidas e saberes locais, historicamente construídos, e recursos naturais diversos, contidos em diferentes ecossistemas.

### **Contextos nacional e regional**

O esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, o processo de globalização e o não menos importante processo de organização da sociedade civil no Brasil provocaram rápida e abrangente mudança no país e na Amazônia, que é mesmo difícil captar as marcas do novo contexto, certamente muito diferente do anteriormente analisado.

É possível hoje identificar um projeto nacional e o papel nele atribuído à Amazônia?

Muito ao contrário do período anterior, políticas públicas paralelas e conflitantes destinam-se à Amazônia, como é o caso da política ambiental do MMA e da política de desenvolvimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Esse conflito expressa as incertezas do novo contexto e do novo papel almejado para a região. Constitui a Amazônia uma grande unidade de conservação em nível global, a ser preservada para benefício do clima e da biodiversidade planetários? Ou é ela a fronteira de recursos, área de expansão da economia e da sociedade nacionais? Ou dela se espera ser o locus do desenvolvimento sustentável ainda não claramente definido?

Dois elementos do novo contexto que necessitam ser considerados na definição dos instrumentos econômicos são aqui propostos para debate.

### 1. Sobre o Projeto Nacional

Para a maioria da Nação, as políticas públicas, pouco articuladas, não permitem configurar um projeto nacional. Sob a complexidade do atual contexto, contudo, é possível identificar-se um projeto nacional com base:

- a) na inserção competitiva para assegurar um lugar no cenário econômico e político global, em que o ajuste das contas públicas, entendido como condição necessária à atração de investimentos, é o elemento central. Para tanto, o crescimento das exportações assume prioridade. No plano doméstico, a retórica do projeto não abandona a preocupação com a modernização da estrutura econômica, nem com a incorporação das novas demandas de cidadania. No plano externo, o projeto incorpora a integração continental, necessária para alargar o espaço econômico nacional e ganhar força política;
- b) no Programa Avança Brasil<sup>2</sup>, pautado no Plano Plurianual – PPA e nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENIDs, sendo a expressão espacial do novo projeto nacional, pois ele pretende, a um só tempo, estimular atividades voltadas para esse fim, estender corredores de escoamento da produção, reduzir o custo Brasil – alto preço do transporte com as grandes distâncias – e promover a integração continental.

### 2. Sobre a política para a Amazônia: consolidação versus ocupação.

A Amazônia não é mais aquela dos anos sessenta. Embora à custa de conflitos, perdas sociais e ambientais, profundas mudanças estruturais ocorreram: na conectividade; na economia, com a industrialização; no povoamento, ressaltando o intenso processo de urbanização; na sociedade, com a emergência dos novos atores locais e internacionais; e na apropriação do território, mediante a demarcação de terras indígenas, a criação de unidades de conservação e de projetos de coletividade. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil teve papel importante no que se refere à mudança na estrutura da sociedade e na apropriação do território.

Tais mudanças estruturais acentuaram a diversidade interna da região, indicando a configuração de uma nova geografia amazônica. A Amazônia não é mais a grande fronteira nacional de expansão econômica e demográfica que respondeu pela formação do chamado arco do fogo ou do desflorestamento. Frentes de expansão localizadas persistem, muitas delas induzidas por dinâmicas internas à região, mas a tendência dominante é para a consolidação do povoamento.

<sup>2</sup> Vale lembrar que este artigo foi escrito ainda na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), durante a qual o Programa Avança Brasil foi conduzido. (Nota dos editores)

Nesse sentido, deve-se chamar a atenção para o dinamismo econômico que vem ocorrendo no sudeste-sul do Pará, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia que, na prática, torna obsoletas duas imagens sobre a região. A primeira imagem diz respeito ao "arco do fogo" ou do desflorestamento, designação absurda para essa área dinâmica, particularmente para o estado do Mato Grosso – o maior produtor de soja do país – e o estado do Pará – onde, além da mineração, vem se desenvolvendo uma pecuária melhorada. Definitivamente, não se trata de uma fronteira, mas de uma área de povoamento consolidado. A segunda imagem refere-se à própria Amazônia Legal, construção geopolítica que hoje se deleta com a grande atividade socioeconômica do cinturão dinâmico que não participa da Amazônia ecologicamente, economicamente, nem culturalmente. Embora haja interesse político em manter essas imagens, "arco do fogo" e Amazônia Legal não são mais designações adequadas para a Amazônia, uma vez que não expressam a realidade regional e, conseqüentemente, prejudicam a concepção e as práticas das políticas de desenvolvimento regional.

Ademais, os estados amazônicos perseguem estratégias diversas para consolidar o povoamento e alcançar o desenvolvimento sustentável. Todos incluem o ecoturismo como atividade básica, mas outras estratégias variam consideravelmente em função dos contextos históricos, culturais e políticos, da localização geográfica e dos níveis em que foram afetados pelo recente processo de ocupação. Os estados do Mato Grosso e Tocantins e parte dos estados do Pará, Maranhão, Rondônia e Roraima têm um modelo de ocupação extensivo em área. Em contraste, o modelo de ocupação do estado do Amazonas é pontual, fundamentado na concentração industrial na Zona Franca de Manaus, e se pretende mantê-lo, mediante investimentos em alta tecnologia. Por sua vez, os estados do Acre e do Amapá apostam em modelos baseados na utilização da floresta.

No novo contexto, portanto, a prioridade das políticas públicas para a região não deve ser mais a ocupação do território, mas a consolidação do povoamento visando ao desenvolvimento, almejado hoje por todos os grupos sociais. Para muitos deles, um desenvolvimento sustentável, embora esse conceito seja por eles apropriado sob formas muito diversas.

### **O papel dos instrumentos econômicos no atual contexto**

Aceitando as premissas de que projeto nacional tem sua expressão material no Programa Avança Brasil e que a política regional deve ser a de consolidação visando ao desenvolvimento, é que se pode conceber os instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável.

Certamente, o projeto nacional atual tem imperfeições. A ênfase excessiva nas exportações sem considerar devidamente o potencial do mercado doméstico é uma delas. A visão nacional em detrimento da regional é outra, contribuindo para a indefinição da política regional. A questão ambiental, por sua vez, é negligenciada ou tratada apenas como restrição ao desenvolvimento, tanto que, por pressão da sociedade civil e do MMA, uma licitação para estudo dos impactos dos ENIDs na região foi realizada.

Há, portanto, que atuar no sentido de um projeto nacional que implemente o desenvolvimento com compromisso social e ambiental. No que se refere à política regional, esse projeto exige condições, algumas das quais podem ser sugeridas:

- reconhecer o Programa Avança Brasil como a *driving force* para a consolidação do povoamento e do desenvolvimento;
- superar as lacunas sociais e ambientais do programa compatibilizando a política ambiental com o desenho, mediante ações localizadas na interface da necessidade de conservação ambiental com os projetos do programa;
- respeitar a complexidade da região em termos de variedade de atores e demandas e da diferenciação espacial interna.

É nesse contexto que se inserem os instrumentos econômicos. Incentivos para elevar o patamar de produtividade com proteção ambiental, envolvendo tanto a biotecnologia em Manaus, como o manejo florestal e a certificação da madeira em florestas acessíveis, e a pecuária melhorada no cinturão já consolidado; crédito a baixos juros, adequado à sazonalidade da produção e à condição econômica familiar nas áreas de adensamento de pequenos produtores, como no leste do Pará e Rondônia; restrições para conter o avanço do desmatamento nas frentes de expansão atuais e para proteger as massas florestais ainda não atingidas e, em contrapartida, a revisão da obrigatoriedade de manutenção de 80% da mata nas propriedades em função do nível de aproveitamento e de conservação; incentivos e restrições baseados no zoneamento ecológico-econômico ao longo dos ENIDs, são alguns exemplos, apenas, da flexibilização dos incentivos econômicos visando a consolidação do povoamento regional.

Medidas complementares para articulação das ações são igualmente necessárias. Entre elas, são ressaltados o saneamento e o fortalecimento dos núcleos urbanos de modo a estender os serviços para todo o município, inclusive as áreas protegidas aí localizadas e as estradas vicinais essenciais a fim de permitir às populações locais o acesso aos serviços urbanos e aos benefícios previstos pela exportação.

### **Referências bibliográficas**

BECKER, B. K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990.

\_\_\_\_\_. **Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia**. Brasília: MMA, 1999. (Cadernos NAPIAM, 6).

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da Amazônia, a nova fronteira de recursos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

CARDOSO, F. H.; MÜLLER, G. **Amazônia: expansão do capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1977.



## *4. Padrão de crescimento da Amazônia e instrumentos econômicos*

*José Garcia Gasques<sup>1</sup>*

### **Resumo**

*Este trabalho tem por objetivo apresentar e discutir os instrumentos econômicos atualmente utilizados na Amazônia Legal. Na primeira parte, faz-se a síntese dos resultados dos Incentivos Fiscais na Amazônia, resgatando parte da experiência da Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais – COMIF. Na parte seguinte, são apresentados a estrutura fundiária e o padrão de crescimento regional e identificadas as alterações causadas pela agropecuária e agroindústria. A terceira parte quantifica os instrumentos econômicos que vêm sendo utilizados e a última traz as considerações finais.*

---

<sup>1</sup> Coordenador-Geral de Políticas Públicas do IPEA

## **1. Síntese dos resultados dos incentivos fiscais na Amazônia.**

O relatório da COMIF, de 1986, talvez seja um dos documentos mais importantes sobre incentivos fiscais regidos pelo Decreto-lei no 1.376, de 12 de dezembro de 1974. O trabalho reúne a avaliação dos diversos fundos de investimentos em operação na época (Finor, Finam e FUNRES), realizada nos anos de 1985 e 1986. O relatório desencadeou mudanças na legislação desses fundos, uma vez que a conclusão geral foi que necessitavam de profunda reorientação e aprimoramento na concepção e no funcionamento.

Com relação ao Fundo de Investimentos da Amazônia, a avaliação do Finam Agropecuário foi a que mereceu maior aprofundamento. Porém, a avaliação do Finam Industrial também fez observações importantes como, por exemplo, de que numa amostra de 52 projetos pesquisados, apenas 17 estavam em funcionamento normal. Os demais encontravam-se paralisados ou com elevada capacidade ociosa.

Quanto à avaliação do Finam Agropecuário, os principais resultados foram os seguintes: a) criação de infra-estrutura regional e geração de conhecimentos que poderiam ser internalizados pela economia local; b) projetos incentivados pouco significativos para aumentar o produto regional, uma vez que a produção e a venda representavam 15,7% do que fora previsto; c) constatação de que, entre 94 projetos agropecuários e agroindustriais já implantados, apenas três apresentaram rentabilidade. Como a maior parte dos projetos compunha-se de companhias fechadas, as empresas não estavam sujeitas à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários – CVM. Isso levou a abusos contra optantes, não havendo distribuição de dividendos e bonificações e faltando informações sobre as aplicações; d) projetos que receberam isenção do imposto de renda deveriam ter a isenção cancelada, pois não estavam cumprindo a legislação referente ao assunto; e) paralisação dos projetos e a troca de controle acionário elevaram o custo real dos projetos em mais de 100%. Houve casos de elevação de custo superior a 300%. Outros resultados podem ser verificados em Gasques e Yokomizo (1985). No entanto, uma das conclusões do trabalho desses autores foi a de que os recursos para a região deveriam ser preservados como instrumento de desenvolvimento regional, extinguindo-se, porém, o sistema de opções e mantendo-se os projetos de recursos próprios com condicionantes.

## **2. Estrutura fundiária e padrão de crescimento setorial**

### *2.1. Estrutura fundiária*

Trabalho recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA analisou um conjunto de indicadores para identificar a direção das transformações da estrutura fundiária na Amazônia Legal (Gasques, Conceição e Bastos, 2000). As informações foram analisadas por municípios, num total de 651. A região Norte é a que apresenta maior proporção de terras públicas – 7,01% – embora fosse de 29,90% em 1970, evidenciando acentuada redução dessa forma de propriedade. Alguns municípios do Acre, Amapá e Maranhão apresentam ainda percentuais elevados de terras públicas. Porém, em outros estados, como o Pará, elas se encontram esgotadas. De acordo com o Censo Agropecuário de 1995/96, os resultados sobre distribuição dos estabelecimentos por grupos de área total indicaram que, na região Norte, 78,87% deles estavam na categoria de menos de 100 ha de área. Ao analisar as informações sobre evolução da área média dos estabelecimentos, concluiu-se haver tendência de aumento desse indicador no país, que passou de 65 ha para 75 ha entre os últimos dois Censos. No Norte, a área média anual é de 131 ha e, no Centro-Oeste, de 448 ha. Esse indicador reflete o processo de expansão da escala dos estabelecimentos e de melhoria no estágio do progresso técnico na agricultura.

De acordo com o estudo do IPEA, não há tendência de desconcentração da posse da terra no país e a região Norte foi a única a apresentar aumento do grau de concentração, impulsionada por vários estados como Acre, Rondônia e Roraima. As causas e a análise desse aumento mereceriam ser aprofundadas, mas isso envolve melhor conhecimento do padrão de crescimento da região. Os incentivos fiscais regionais contribuíram para agravar os problemas

fundiários, como constatado por Gasques e Yokomizo e por outras pessoas ligadas ao tema (Gasques, Conceição e Bastos, 2000). Atualmente, um conjunto de outras políticas, somado àquele instrumento, pode estar agravando a situação fundiária na região.

Entre os problemas que se verificam na região amazônica, a grilagem é um dos mais graves e decorre não apenas da concentração da posse da terra, mas também de sua valorização quando propícia à produção de grãos e de outras lavouras comerciais. A questão da grilagem adquire grande importância nos municípios de Altamira e São Félix do Xingu, no sul do Pará, cujas terras vêm passando por visível processo de valorização. Finalmente, vale ressaltar que há diferenciação na distribuição da terra na Amazônia. As estimativas do Índice de Gini mostram que há regiões com baixo grau de concentração de posse, algo em torno de 0,20, como observado em diversos municípios do Acre e do Amazonas. No outro extremo, no Maranhão, está a maior parte dos municípios na faixa do Índice de Gini próxima à concentração absoluta, entre 0,91 e 1,0.

## 2.2. Padrão de crescimento setorial

As atividades agroindustriais da Amazônia passam por acelerado processo de expansão. Tomando as informações da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (Decreto nº 76.900/1975), do Ministério do Trabalho e Emprego, responsável pelo registro dos estabelecimentos do setor formal, nota-se que houve acentuado aumento do número de unidades desse setor nos municípios da Amazônia Legal. De 1994 a 2000, os estabelecimentos agroindustriais passaram de 1.646 para 6.259, crescimento superior à variação verificada no Brasil, que nesse mesmo período passou de 46.163 para 83.855.

### Distribuição dos estabelecimentos agroindustriais por atividade - Amazônia Legal

Atividade	Total Amazônia Legal				Total Brasil			
	1994	1996	1998	2000	1994	1996	1998	2000
Abate de aves	17	18	28	57	656	799	846	1.545
Abate de reses	51	84	101	269	635	902	1.077	2.613
Beneficiamento de algodão	15	19	36	69	344	346	339	531
Beneficiamento de arroz	221	217	234	1.014	1.612	1.534	1.401	3.949
Beneficiamento de outras fibras têxteis naturais	8	9	5	15	276	289	228	416
Curtimento e outras preparações de couro	38	41	43	100	832	809	781	1.439
Derivados do cacau	7	8	10	26	416	483	502	1.021
Fabricação de amidos e féculas de vegetais	1	0	2	5	90	110	104	196
Fabricação artigos de tecido de uso doméstico	10	3	2	28	532	503	492	1.265
Fabricação outros artefatos têxteis incluindo tecelagem	2	3	7	15	822	740	788	1.404
Fabricação de café solúvel	0	1	0	0	36	30	32	63
Fabricação de outros produtos alimentícios	53	77	112	348	1.225	1.803	2.602	6.098
Fabricação de produtos do fumo	17	13	14	41	295	248	244	603
Fabricação de produtos do laticínio	111	146	190	482	2.444	2.627	3.187	5.894
Fabricação de vinho	0	0	0	2	296	311	323	882
Farinha de mandioca e derivados	9	5	8	47	303	257	260	800
Fiação de algodão	1	2	2	10	220	219	124	230
Fiação de outras fibras têxteis naturais	2	3	4	4	106	101	99	127
Fubá e farinha de milho	9	10	12	35	396	365	365	886
Margarina e outras gorduras vegetais	0	1	1	7	64	45	39	64
Moagem de trigo	5	10	17	25	346	329	334	668
Preparação de carne	6	13	18	50	220	342	491	1.169
Preparação de outros alimentos de origem agropecuária	80	78	97	330	1.155	1.115	1.119	2.617
Preparação do leite	8	17	23	79	745	936	961	1.509
Preparação e preservação do pescado	6	26	28	57	332	253	215	412
Produção de conservas de frutas	10	13	15	114	349	380	409	1.072
Produção de conservas de legumes e outros	29	46	52	192	175	236	303	857
Produção de óleos vegetais em bruto	36	52	55	95	241	294	269	435
Produção de sucos de frutas e de legumes	6	13	11	47	152	322	339	978
Rações balanceadas para animais	29	37	55	142	611	722	805	1.503
Refino de óleos vegetais	4	4	8	19	81	61	70	246
Refino e moagem de açúcar	9	10	6	7	46	54	51	115
Serviços agricultura	351	707	871	1.326	19.145	21.981	22.131	25.791
Serviços pecuária	374	576	776	916	7.861	9.171	8.981	9.754
Serviços silvicultura	38	57	58	0	1.120	1.211	1.332	0
Tecelagem de algodão	0	0	1	1	377	330	340	474
Tecelagem de fios de fibras têxteis naturais	6	6	9	7	235	249	225	393
Torrefação e moagem de café	68	80	95	162	1.097	1.207	1.212	2.412
Usinas de açúcar	9	8	3	14	275	290	284	766
<b>Total</b>	<b>1.646</b>	<b>2.413</b>	<b>3.009</b>	<b>6.259</b>	<b>46.163</b>	<b>52.004</b>	<b>53.704</b>	<b>83.855</b>

Fonte dos dados brutos: MTE.

Esta tabela foi organizada combinando as informações municipais da RAIS com a relação de municípios que compõem a Amazônia Legal.

As atividades com maior aumento do número de estabelecimentos agroindustriais são:

Atividade	Variação %
Abate de aves	235,3
Abate de reses	425,5
Beneficiamento de arroz	358,9
Fabricação de produtos do laticínio	334,2
Preparação de outros alimentos	312,5
Serviços na agricultura	277,5
Serviços na pecuária	144,9

Fonte dos dados brutos: MTE.

É interessante observar que num conjunto de 39 atividades, as apresentadas no quadro anterior são as mais importantes quanto ao número de estabelecimentos. No entanto, existem outras em clara expansão, como produção de rações balanceadas de animais, de conservas de legumes e de frutas, beneficiamento de algodão, curtimento e outros preparos do couro.

Nos municípios da Amazônia Legal, o emprego na agroindústria expandiu de 37.719 pessoas em 1994, para 45.853 em 2000. Neste último caso, o pessoal ocupado se concentrava principalmente em Mato Grosso (16.961 pessoas), no Pará (14.621) e em Rondônia (4.752). Os dados para o Brasil, ao contrário, apresentaram redução do pessoal ocupado. Entre 1994 e 2000, os valores passaram de 1.149.884 para 921.214, havendo, desse modo, uma redução de 228.670 pessoas ocupadas na agroindústria brasileira (MTE).

Observando as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística–IBGE sobre as principais atividades agrícolas, nota-se que algodão, arroz, soja, milho e café são os produtos que têm conhecido as maiores transformações em área, produção e rendimento na Amazônia.

O estado do Mato Grosso pode ser tomado como referência para analisar o padrão de crescimento da produção de grãos na Amazônia, pois produz 49,9% de todo o algodão do país, além de 16,6% do arroz e 26,7% da soja. Duas fontes de crescimento acionam a produção de grãos nos municípios mato-grossenses: área e rendimento. Em relação à soja, algodão e milho, a expansão da área tem sido a principal fonte de crescimento, cujas taxas anuais são elevadas com patamares superiores à média do Brasil: 7,55% para o milho, 13,64% para o algodão e 8,31% para a soja. No caso do arroz, embora a área desempenhe papel relevante, é o rendimento a principal fonte de crescimento. Nota-se que a concentração da produção vem se dando em poucos municípios de Mato Grosso, os quais apresentam dinâmica de crescimento superior à do estado e à média do Brasil no que se refere às medidas de produção, área e rendimento.

#### MATO GROSSO – Período 1990 a 2000

	Taxa anual de crescimento			Fonte de crescimento	Concentração da produção
	Produção	Área	Rendimento		
Soja	11,57	8,31	3,02	Área	Sorriso Sapezal Diamantina
Algodão	27,39	13,64	12,11	Área	Campo Verde Sapezal Novo São Joaquim
Arroz	12,13	4,43	7,38	Rendimento	Sorriso Tapurá Sinop Lucas do Rio Verde
Milho	7,72	7,55	0,16	Área	Sorriso Tapurá

Fonte dos dados brutos: IBGE.

Em Rondônia, o cultivo do algodão é uma atividade inexpressiva e decadente. Quanto ao café, embora esteja ali concentrada a produção da região Norte, apresenta rendimento baixo (1.041kg/ha) e também é uma produção em declínio.

O cultivo do milho é pouco expressivo na Amazônia Legal. Mato Grosso responde por 4,42% da produção nacional e mesmo em municípios como Sinop e Sorriso a produtividade é baixa. No Pará, apesar de ter se expandido o cultivo, o rendimento corresponde à metade da média nacional.

Pode-se concluir que a soja, o algodão, o arroz e, em menor escala, o milho, representam a maior parte da produção de grãos e oleaginosas dos estados da Amazônia Legal.

#### **4. Instrumentos econômicos para a Amazônia Legal**

Nesta seção, são apresentadas as informações sobre os principais instrumentos econômicos atualmente utilizados na Amazônia. O primeiro fato a observar é que os incentivos fiscais, denominados Fundos Fiscais de Investimentos, continuam a ser importante fonte de recursos para a Amazônia. No ano de 2000, o Tesouro repassou ao Finam o montante de US\$ 289,6 milhões, valor 40% superior àqueles de 10 a 13 anos atrás. Essa política continua a receber forte apoio do governo, apesar das irregularidades e ineficiências identificadas. Pela Lei nº 9.532, o prazo final desses incentivos é o ano de 2013, com níveis decrescentes de percentual de redução do IRPJ até esse ano. A sugestão para o cancelamento dos incentivos fiscais foi inicialmente formulada em 1985, no Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais na Amazônia, sob o argumento de que os projetos não cumpriam a legislação referente às isenções e, dessa forma, deveriam ter a isenção calculada (Gasques e Yokomizo, 1985). (Tabela 1).

Com montantes próximos aos Fundos Fiscais de Investimentos, os Fundos Constitucionais também têm canalizado recursos elevados para a agricultura, agroindústria e infra-estrutura da região. Sabe-se muito pouco sobre os resultados dessa política que mereceria ser avaliada. No período de 1995 a 2001, os recursos do FNO totalizaram US\$1,63 bilhão (Tabela 2). Além disso, os subsídios concedidos a esse fundo, de 1990 a 2000, foram de US\$ 503,2 milhões (Ministério da Integração Nacional/ SINDR).

O Crédito Rural tem sido importante instrumento para o desenvolvimento da região. Em 2000, concedeu financiamento para custeio, investimento e comercialização no valor de US\$ 888,78 milhões. Desse valor, metade foi destinada ao estado do Mato Grosso (Tabela 3). Observando os dados de financiamento por município, verifica-se que os mais prósperos na produção de grãos e pecuária, como Sorriso, Sapezal, Sinop e Poxoréo, recebem crédito rural em maior proporção. Há, desse modo, uma relação positiva entre crédito rural e expansão da agropecuária nessas regiões. As informações da Política de Garantia de Preços Mínimos mostram também que, em alguns anos, especialmente de 1998 a 2000, quase toda a política de Aquisição do Governo Federal – AGF voltou-se para o Mato Grosso. Nesse particular, tiveram relevância as aquisições de arroz, soja e milho (CONAB). Em 2000, 91,67% das aquisições de arroz realizadas pelo governo federal foram feitas em Mato Grosso.

Outra categoria de instrumentos é a dos gastos públicos nas funções Agricultura e Organização Agrária, típicos do governo federal. Por meio deles, são conduzidas políticas essenciais como pesquisa, sanidade animal e vegetal, controle de fronteiras, assentamento de famílias rurais e política fundiária. Nota-se pelos dados apresentados que em 2001 essas duas políticas canalizaram US\$ 204,36 milhões para a Amazônia, sendo que a maior proporção – US\$ 127,27 milhões – foi destinada à Organização Agrária, o que representa 62,28% dos gastos totais do governo nessa função (Tabela 4).

Finalmente, os investimentos realizados por intermédio do Plano Plurianual de Investimentos são um dos instrumentos econômicos capazes de causar grandes impactos na região. Em 2001, foram de US\$ 795,68 milhões, montante pouco inferior ao do Crédito Rural. Porém, a

previsão para 2000-2003 é de US\$ 5,94 bilhões. Das áreas contempladas, a de energia recebeu a maior parte dos recursos: US\$ 2,79 bilhões para 2000-2003. À exceção dos projetos a cargo do Ministério da Integração Nacional, os dos Ministérios de Minas e Energia e dos Transportes são de infra-estrutura elétrica, portuária, fluvial e de transportes. O efeito desses investimentos deverá ser acentuado, pois eles trazem, em geral, novos recursos mobilizados pelo setor privado (Tabela 5). Esses projetos têm efeito mobilizador de novos investimentos.

Tabela 1 – Fundos Fiscais de Investimento Repasses, aplicações e disponibilidade dos fundos.

Valores em dólares correntes

Ano	FINAM	FINOR	FUNRES
1987	181.092.295	306.100.545	
1988	202.524.520	278.721.796	
1995	220.782.444	385.694.934	5.551.883
1996	215.180.350	419.456.841	6.062.550
1997	223.683.886	379.875.405	1.380.416
1998	306.599.390	311.761.927	9.242.066
1999	202.499.426	136.457.751	8.249.673
2000	289.618.066	169.094.309	7.720.164

FONTE: Ministério da Integração Nacional.

Tabela 2 – Fundos Constitucionais de Financiamento Repasses anuais da STN – Valores nominais 1994/2001

Valores em dólares correntes

Ano	FCO	FNO	FNE
1995	233.545.381	233.545.381	700.639.393
1996	241.862.119	241.862.119	725.586.356
1997	253.149.113	253.149.113	759.446.415
1998	261.737.450	261.737.450	785.212.350
1999	182.325.757	182.325.757	546.977.272
2000	213.826.172	213.826.172	641.478.517
2001	238.966.196	238.966.196	716.899.086

FONTE: Ministério da Integração Nacional.

Tabela 3 – Crédito rural – dólares

UF	Ano 2000	Participação %
Acre	17.364.854	1,95
Amazonas	27.790.560	3,13
Amapá	1.600.069	0,18
Maranhão	48.777.678	5,49
Mato Grosso	444.615.687	50,03
Pará	147.373.043	16,58
Rondônia	88.630.624	9,97
Roraima	4.019.652	0,45
Tocantins	108.607.737	12,22
<b>TOTAL</b>	<b>888.779.904</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco Central.

Tabela 4 – Gastos públicos em agricultura e organização agrária Ano de 2001

Valores em dólares

UF	Agricultura	Org. Agrária
Acre	4.542.261	12.356.775
Amazonas	7.383.454	10.147.523
Amapá	2.308.497	4.524.774
Pará	19.005.406	62.947.612
Rondônia	13.666.293	18.015.096
Roraima	7.793.090	6.205.266
Tocantins	22.393.493	13.070.473
Total	77.092.494	127.267.519
<b>Total País</b>	<b>2.731.019.505</b>	<b>662.597.364</b>

Fonte: MF/STN.

Tabela 5 – Realização financeira de programas e ações

	Valores em US\$	
	PPA 2000-2003	Realizado em 2001
<b>Ministério da Integração Nacional</b>	<b>1.283.935.690</b>	<b>356.162.470</b>
0518 - Desenvolvimento agroambiental do estado de Mato Grosso – Prodeagro	44.762.640	20.263.798
0519 - Desenvolvimento da Amazônia Legal	1.239.173.05	335.898.672
<b>Ministério das Minas e Energia</b>	<b>2.790.101.907</b>	<b>169.618.209</b>
0297 - Energia no eixo Madeira-Amazonas	1.351.167.686	148.693.375
0298 - Integração elétrica Norte-Sul	1.247.297.709	2.653.617
7006 - Luz no campo	191.636.511	18.271.217
<b>Ministério dos Transportes</b>	<b>1.871.067.222</b>	<b>269.898.301</b>
0811 - Complementação e ampliação de portos	15.245.497	3.736.642
0237 - Corredor Araguaia-Tocantins	565.313.615	77.082.018
0238 - Corredor Fronteira-Norte	364.898.538	60.793.370
0236 - Corredores Oeste-Norte	696.209.024	89.801.197
0220 - Manutenção da malha rodoviária federal	165.220.246	31.883.620
0223 - Manutenção de hidrovias	5.744.071	1.634.213
0234 - Manutenção de rodovias em regime de gestão terceirizada	58.243.883	4.967.242
0221 - Qualidade e fomento ao transporte aquaviário	192.348	0
<b>TOTAL</b>	<b>5.945.104.819</b>	<b>795.678.981</b>

Fonte: Plano Plurianual 2000-2003 / Relatório Anual de Avaliação Exercício 2001, Anexos.

\* Taxa de Câmbio de 2001 = 2,00715 Reais/Dólar.

## 5. Considerações finais

As informações apresentadas não deixam dúvidas quanto ao atrativo que representam novas áreas situadas na Amazônia. O processo de ocupação é feito em duas frentes: expansão de área e aumento de produtividade. Para alguns produtos, especialmente a soja, a implantação de empreendimentos se dá com tecnologia definida e padrões de produtividade superiores aos da média nacional e de regiões tradicionalmente produtoras. Esse modelo se desenvolve num contexto de elevada concentração fundiária e de frágil equilíbrio ambiental de certas áreas. Fica claro, também, que a orientação do crescimento não corrige as antigas distorções dos instrumentos econômicos; os antigos se mantêm e criam-se outros, igualmente onerosos para o setor público. O lado positivo em relação aos instrumentos econômicos atualmente utilizados se revela por meio do crédito rural e dos investimentos em infra-estrutura. Entretanto, o seu desempenho requer articulações de políticas públicas de modo que as ações se realizem de forma plena, porém minimizando efeitos negativos dos referidos instrumentos.

## **Referências bibliográficas**

COMIF – Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais. **Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais regidos pelo Decreto-lei nº 1.376**, de 12 de dezembro de 1974. Brasília, 1986, 222 p.

GASQUES, J.G.; YOKOMIZO, C. **Avaliação dos incentivos fiscais na Amazônia**. Ipea, dezembro de 1985, 53 p.

GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; BASTOS, E.T. **Estrutura fundiária na Amazônia Legal**. Projeto BRA 96/025, Acordo SUDAM/PNUD, relatório final, Brasília, agosto de 2000.

IBGE. **Censo Agropecuário de 1995-96**. Rio de Janeiro, 1998.

\_\_\_\_\_. **Produção Agrícola Municipal**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Microdados da RAIS - Relação Anual de Informações Sociais**.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Acompanhamento da Execução Orçamentária**. Disponível em: [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Secretaria de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

BANCO CENTRAL DO BRASIL **Manual de Crédito Rural, 2000**. Disponível em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2000-2003**. Relatório Anual de Avaliação, exercício de 2001, anexos.



## 5. O FNO e o desenvolvimento sustentável na Amazônia

*Francisco de Assis Costal<sup>1</sup>*

### **Resumo**

O Fundo Constitucional do Norte – FNO surgiu em resposta às demandas de grupos de atores econômicos excluídos dos mercados de capitais. Respondendo à demanda desencadeada, destina recursos para pequenos e miniprodutores rurais, visando à adoção de tecnologias de produção ecologicamente sustentáveis e, ao mesmo tempo, rentáveis. O trabalho analisa as tendências, até 2000, na alocação dos recursos do FNO, e mostra que a atuação continuou direcionando a maioria dos créditos para atividades fundamentalmente insustentáveis, enquanto as de manejo florestal comunitário, extrativistas e agroflorestais absorveram proporção menor dos novos créditos concedidos, visto que os riscos assumidos com os pequenos produtores, em sistemas ainda pouco dominados, levaram a dúvidas quanto à sustentabilidade do próprio fundo. Por isso, requer que sejam repensados os fatores que contribuem com a adoção de práticas sustentáveis, via instrumento de crédito subsidiado, e que seja reformulado o instrumento econômico.

---

<sup>1</sup> Professor e pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, da Universidade Federal do Pará – UFPA e doutor em Economia pela Frei Universität Berlin, Alemanha.

## 1. Introdução

Instituições, ensina Douglas North (1981:4-5 e 201), "... são o filtro entre os indivíduos e o estoque de capital (a soma das disponibilidades em capital físico, capital humano e capital natural) e entre este e a produção e distribuição de bens, serviços e renda". Criado em 1988, o FNO é parte do que North (1981: 205)<sup>2</sup> entenderia ser a "mais fundamental restrição organizacional do sistema econômico": as regras constitucionais, no que se refere ao objetivo de "especificar um padrão de distribuição de riqueza e renda".

Com efeito, o artigo 159, I, c, da Constituição Federal, determinou que 3% das receitas da União deveriam ser aplicados em programas de financiamento de setores produtivos das regiões consideradas as menos favorecidas do país. A regulamentação pela Lei no 7.827, de setembro de 1989, estabelece as proporções de distribuição do Fundo entre as três regiões contempladas: 0,6% para o Norte, 0,6% para o Centro-Oeste e 1,8% para o Nordeste. O mencionado estatuto estabelece que os recursos devem dar preferência aos mini e pequenos produtores, para implementação de sistemas produtivos ecologicamente adequados. Indica, ao mesmo tempo, um conjunto de regras operacionais que dão autonomia ao gestor local. Assim, no caso da região Norte, por um lado permite ao Banco da Amazônia S.A. – Basa aplicar os recursos por critérios que lhe pareçam apropriados às especificidades locais; por outro, obriga-o a responder pela inteireza do Fundo. Entretanto, a Medida Provisória no 1.727, de novembro de 1998, reduziu o risco do banco para apenas 50%, atribuindo ao Fundo os 50% restantes (Rezende, 1999: 9-10).

De 1989 a 2000, em fluxo regular – dado que os fundos constitucionais não estão sujeitos à disciplina orçamentária instituída para a política agrícola desde 1988 –, por montantes médios anuais de R\$ 355 milhões, a Secretaria do Tesouro Nacional repassou R\$ 3,9 bilhões para as contas do Fundo no Basa (Brasil, 2001).

## 2. A Nova Economia Institucional e o problema da mensuração

Entendendo instituição como conjunto de regras, procedimentos de controle e normas de coerção do comportamento individual com vistas à maximização de objetivos de atores coletivos (pequenos ou grandes grupos – comunidades ou classes) ou particulares (indivíduos, agentes), a Nova Economia Institucional enunciaria que os contratos produzidos em torno do FNO (da sociedade e do Estado brasileiros com o Basa e deste com os diversos grupos e agentes que acessam ou medeiam o acesso ao crédito) deveriam objetivar a maximização de uma utilidade especial, a saber: maior equidade entre as regiões pelo desenvolvimento mais rápido da região Norte comparativamente ao resto do país. Nesse sentido, tais contratos deveriam produzir convergência entre as decisões dos atores coletivos, que se fariam obedecendo a resultados de cálculos de custo/benefício social (a percepção coletiva de que abrir mão dos recursos do FNO foi mais que compensado pelo desenvolvimento da região), e aquelas decisões dos agentes, para as quais prevaleceriam cálculos de custo/benefício privados, cujos melhores resultados dependeriam, de maneira crucial, da redução de custos, tanto daqueles associados à produção, como dos outros originados nas transações (Williamson, 1985:15-19).

Contudo, que percepção da utilidade-desenvolvimento orientaria as decisões de maximização dos sujeitos coletivos? Como verificar o cumprimento dos contratos em que, grosso modo, o conjunto da sociedade brasileira, como sociedade civil e sociedade política (Estado), obriga-se a entregar recursos a custo zero para uma tecnoburocracia intitulada Basa, em troca da melhoria das condições da existência social na Amazônia?

<sup>2</sup> Douglas North atribui mais duas funções primordiais de uma constituição: a de especificar um sistema de proteção em um universo de estados em competição e a de assentar as bases para um sistema de regras operacionais, a fim de reduzir custos de transação no setor econômico.

Tem-se aqui um exemplo típico daquilo que o institucionalismo neoclássico conhece como "problema de mensuração": as dificuldades postas pela racionalidade limitada e pelo oportunismo – isto é, pelo conhecimento insuficiente e pela disposição pressupostamente latente nos agentes de não cumprir um contrato se o custo que se presume derivar da retaliação for menor que o ganho com a ruptura do acordo – para a formulação do contrato, para o acompanhamento e para o controle do processo, do qual emergirá a utilidade contratada (Williamson, 1985:80). A questão pode ser assim posta: como posso saber o quanto meu contraparte desviou-se do acordado se prevaleceu a natureza oportunista, dado ser o meu conhecimento limitado para estabelecer precisamente o que quero e para avaliar com exatidão o que foi feito?

A aplicação de recursos sociais com as características do FNO tem, de início, problema de mensuração à medida que a utilidade-desenvolvimento, o objeto contratual, comporta diversos significados, gerando tal fato "ambigüidades de atributos e performance" (Williamson, 1985:2) associadas à consecução. A resolução de tal problema exige um quadro conceitual no qual se explicitem os atributos do desenvolvimento que se busca maximizar e se estabeleçam as formas de percepção.

### **3. A constituição histórica de nova utilidade-desenvolvimento para a Amazônia**

É conhecido o conteúdo conceitual da noção de desenvolvimento que prevaleceu por duas décadas nas relações hierárquica e autoritariamente organizadas entre Estado nacional e sociedades amazônicas: a maximização da macrofunção de produção que se ajustasse ao desequilíbrio peculiar à dotação de fatores da região, caracterizada por abundância de terras e escassez de trabalho e capital (Costa, 1994). O capital aí é estritamente capital físico. A natureza, percebida pelas partes assim classificadas: mata = madeira; solo = suporte de agropecuária homogênea; subsolo = minério. O trabalho direto, desqualificado; o trabalho de gestão = empresarial; a relação de propriedade = latifundiária (propriedades de grande extensão). Integrado a isso, o contrato gerido pela Sudam previa as formas de percepção e avaliação: as grandezas médias de renda (renda *per capita*, por exemplo) e as taxas de incremento do PIB.

Esse tipo de contrato produziu muitos problemas – não teve, contudo, problemas de mensuração. As acentuadas divergências verificadas nas avaliações que dele se fizeram resultaram dos diferentes focos: as análises que observaram o desenvolvimento pelas estruturas privilegiadas dos grandes projetos agropecuários detectaram rotundo fracasso, dado que a rentabilidade, por oportunismo – especulações, transferência inter-regional de renda etc. (Gasquez e Yokomizo, 1990; Gasquez e Vilaverde, 1991) – ou por razões de conhecimento insuficiente – problemas técnicos e de gestão (Costa, 2000), era negativa, nula ou muito baixa; por seu turno, às análises que utilizaram as variáveis macroeconômicas pelas *proxys* do PIB, foi possível argumentar com uma correspondência entre a utilidade contratada e a obtida. É o caso dos veementes argumentos de José Marcelino Monteiro da Costa (1992), os quais se resumem no seguinte julgamento: "Não é justo esperar mais de um contrato que prometeu exatamente o que vejo – crescimento rápido do PIB e alguns pressupostos e derivações infra-estruturais".

Essas duas posições foram a referência, na segunda metade dos anos oitenta, na tomada de posição em relação ao contrato gerido pela Sudam: para os que observavam a questão na primeira perspectiva, ele deveria ser rompido ou totalmente refeito, pois era sumidouro de recursos públicos; para os que o viam na segunda perspectiva, ele deveria ser mantido, pois era indutor de crescimento do PIB (= desenvolvimento).

Nos últimos anos da década de 1980, a recolocação da grave questão das desigualdades sociais (realçada na recorrente menção à dívida social do país, que caracterizou os discursos na Nova República) e a definitiva introjeção da questão ambiental nos assuntos amazônicos tornaram insustentável a segunda posição: aquela que entende ser o crescimento do PIB uma indicação suficiente do desenvolvimento.

O realce das questões sociais correspondeu ao impacto das demandas reprimidas ao longo do regime militar, que se caracterizou por um "... estilo de desenvolvimento excludente, concentrador da riqueza, do poder, do consumo e da renda" (Henrique, 1993:275 e 278). As regiões periféricas apresentavam-se, cada vez mais nitidamente, como expressões fortes, avultadas, da iniquidade geral, não corretamente perceptíveis pelas médias de variáveis macroeconômicas. Quanto ao relevo assumido pela dimensão ecológica do desenvolvimento brasileiro e amazônico e a representação como questão incontornável às discussões sobre desenvolvimento regional, foi demonstrada, em outro lugar, uma evolução por dois movimentos observados ao longo da década de 1980 (Costa, 1992 e 2000). O primeiro movimento, que se inicia na primeira metade da década e arrefece com a proximidade do final, é conduzido por setores da sociedade civil críticos em relação aos efeitos deletérios no "mundo da vida" (Habermas, 1987) produzidos pelo industrialismo (domínio da "razão técnica") capitalista no Brasil, na Amazônia e no mundo. As organizações não-governamentais são, aí, os atores proeminentes. O segundo movimento marca a passagem da questão ambiental do âmbito da sociedade civil e da política pontual para o seio do Estado e para a grande política, para a política sistemática. O ano de 1988, em que diversas gestões de governo puseram o tema da proteção das florestas tropicais na agenda da reunião do G7, em Paris, marca, claramente, o início dessa nova fase. De modo que, no final dos anos oitenta e início dos anos noventa, também no Brasil, estabeleceram-se conceitualmente os atributos de um novo tipo de desenvolvimento, pautados em formulações que levam a sério as muitas indicações de que um processo histórico, que implique evolução consistente na qualidade da vida material e social, requer eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica (Sachs, 1991). Exige, assim, uma eficiência econômica pautada na maximização do uso continuado do capital natural e em equidade social expressa em equilíbrio intra e intergeracional.

#### **4. O FNO e a nova utilidade-desenvolvimento para a Amazônia**

As circunstâncias mencionadas produziram uma configuração do FNO que considerava elementos do ideário do desenvolvimento sustentável. A Lei no 7.827, como já mencionado, propugnava a aplicação orientada à equidade social e às formas de produção ecologicamente sustentáveis, ao lado de se demonstrarem capazes de garantir retorno positivo e serem economicamente viáveis. Observar assim esse estatuto seria um passo na institucionalização do ideal da sustentabilidade.

De fato, já aqui se encaminhava uma solução para o problema de mensuração: estar-se-ia maximizando a (nova) utilidade-desenvolvimento à medida que as aplicações do Fundo se fizessem em sistemas produtivos diversificados, baseados fundamentalmente em culturas permanentes e, por isso, com maior esperança de sustentabilidade econômica e ecológica. Afigurava-se altamente conveniente que os gestores de tais sistemas fossem os produtores familiares rurais, dado se reconhecer neles credores da dívida social da modernização do capitalismo autoritário brasileiro (Velho, 1976), excluídos que foram da política gerida pela Sudam.

Essa formulação implicava inversões profundas na orientação da política de desenvolvimento regional de base agrária: no lugar da pecuária de corte, culturas perenes; no lugar das grandes empresas e fazendas, as unidades familiares de produção; no lugar de sistemas homogêneos, sistemas diversos. Ademais, a proposta convergia com vários dos fundamentos preconizados pelas recentes teorias do desenvolvimento endógeno (Krugman, 1995, 1998; Porter, 1989), que valorizam as bases locais – as aglomerações, o capital humano e o capital natural – como o cerne de processos duradouros de progresso econômico e social.

A substituição da unidade estrutural *pecuária – grandes emprestadores pelo binômio culturas permanentes – pequenos emprestadores*, ademais de apontar para um desenvolvimento com raízes mais profundas, indicaria a possibilidade de tê-lo ecologicamente prudente e com capacidade de formação e distribuição de renda: o pressuposto constitucional, a nova utilidade-desenvolvimento formalizada na Lei nº 7.827/89.

## 5. Ambigüidades de atributos e de performance e o oportunismo na prática do FNO

A prática do FNO produziu a grande mudança? Os arranjos que se fizeram em torno do Fundo implementaram a preferência pelos mini e pequenos produtores rurais e pelos sistemas produtivos ecologicamente adequados à região, como preconizava a Lei nº 7.827, de 1989?

Gráfico 1 – Evolução da participação dos financiamentos do FNO para pecuária e culturas permanentes<sup>1</sup> 1990 a 2000.

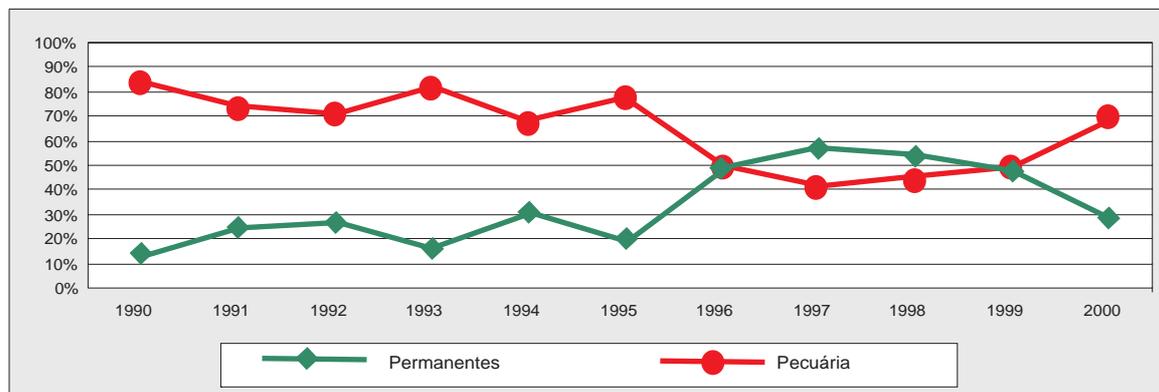


Gráfico 2 – Evolução da participação dos financiamentos do FNO por porte do beneficiário<sup>2</sup>, 1989 a 2000.

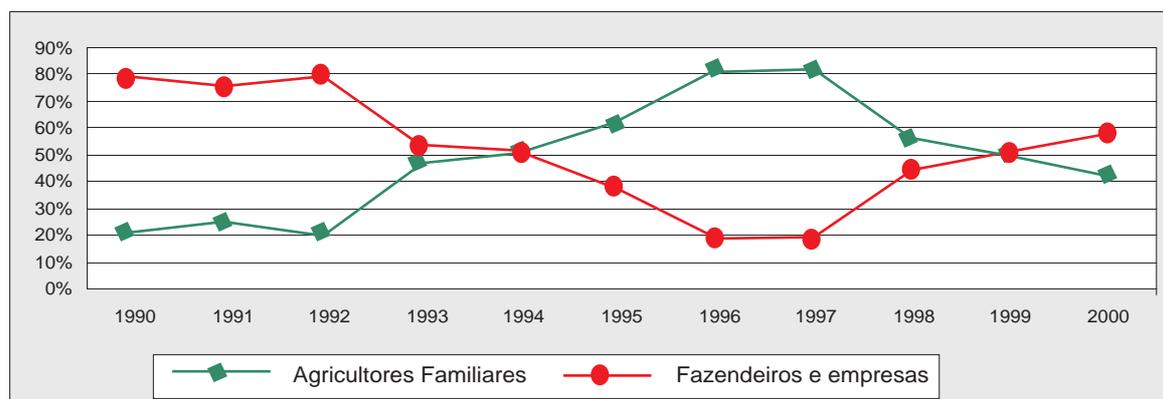
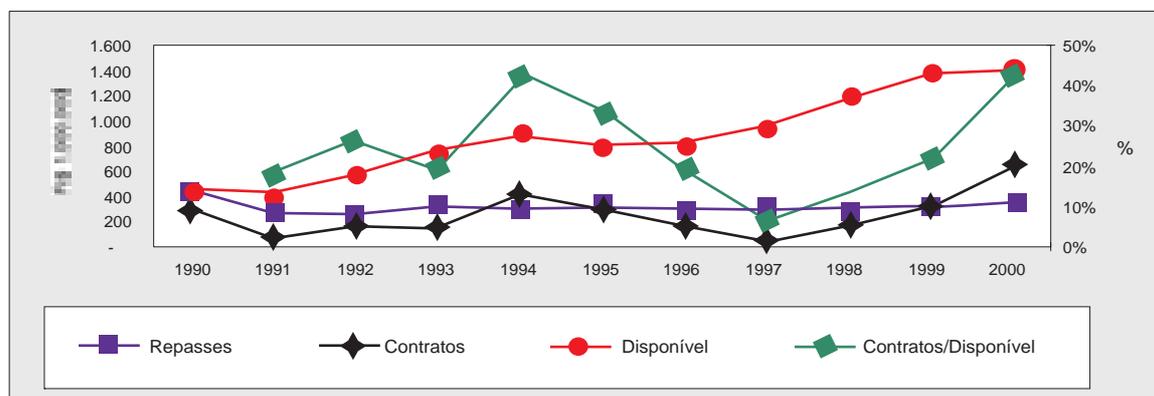


Gráfico 3 – Evolução dos repasses anuais, dos contratos de crédito e do disponível<sup>3</sup>, em comparação com a evolução do valor percentual dos créditos contratados em relação ao disponível (taxa de eficiência bancária) do FNO, 1990 a 2000.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatórios do Basa, Basa/Derur-Dicop e Santana, 2000.

Notas metodológicas dos gráficos 1 a 3

1. As percentagens consideram a soma dos créditos para culturas permanentes e para pecuária como 100%. Considera-se, para isso, que todos os demais itens de crédito para o setor rural distribuem-se proporcionalmente a essas duas parcelas: isto é, que as culturas temporárias financiadas foram intercalares para cultura permanente ou pasto; que os investimentos em infra-estrutura e que as aplicações tecnológicas serviram às permanentes ou à pecuária proporcionalmente aos pesos dos créditos respectivos.
2. Houve variação nos critérios que definiram as categorias de usuários do FNO, ao longo do período, numa flexibilidade tal que borrou as fronteiras das categorias de mini e pequenos produtores, comumente associadas à produção familiar. Os critérios de enquadramento variaram para os mini produtores (até cinco módulos rurais e Valor Bruto da Produção, VBP, muito alto entre 1989 e 1991; até dois módulos rurais e VBP reduzido, a partir de 1994, segundo Tura, 2000:39) e, mais significativamente, para os pequenos produtores. A média dos valores emprestados variou, por isso, fortemente. Quanto aos mini produtores, teve os maiores valores no início do período, crescendo de R\$ 17.345 em 1989 para R\$ 24.712 em 1990, chegando a R\$ 36.539 em 1991. Entre 1992 e 1998, situou-se abaixo de R\$ 10.000, com os valores mínimos nos dois primeiros anos (R\$ 4.684 e R\$ 4.243) e o máximo de R\$ 9.770 em 1995. A média dos contratos dos pequenos produtores variou também fortemente, sendo R\$ 160.898 por contrato em 1989, R\$ 90.211 em 1991, situa-se em torno dos R\$ 56.000 nos dois anos seguintes; entre 1995 e 1997, atinge seus valores mais baixos, situando-se em torno de R\$ 40.000, voltando a crescer fortemente, em 1998, para R\$ 178.398, atingindo, em 2000, R\$ 77.528. Em face disso, entendeu-se que não foram em todos os anos que a categoria de pequenos produtores utilizada pelo BASA poderia ser considerada como parte do universo da produção familiar. Considerou-se, assim, que este seria o caso apenas quando a média dos contratos fosse inferior a R\$ 50.000 – quando superasse esse valor, a clientela em questão extrapolava o conjunto dos que poderiam ser tratados como produtores familiares, agregando-se mais adequadamente aos produtores patronais (fazendas e empresas).
3. Saldo de um ano t-1, mais repasses do ano t, menos contratos de crédito no ano t. As disponibilidades aqui não consideram, portanto, os retornos de empréstimos passados. Os valores estão em Reais de 2001.

A resposta a esta questão não é simples, exige perspectiva histórica e esforço analítico. As séries relativas à aplicação do FNO mostram o seguinte (ver Gráficos 1 e 2 e suas notas metodológicas):

1. De 1990 a 1995, as aplicações fizeram-se predominantemente para a pecuária, com oscilações em torno de 80% e ligeira tendência de queda (Gráfico 1). Correspondentemente a isso, verifica-se uma situação de total domínio por beneficiários de maior porte (fazendeiros e empresas) nos três primeiros anos do período: em torno de 80% (Gráfico 2) para um situação paritária nos dois últimos anos.
2. De 1995 a 1998, a participação relativa dos financiamentos para culturas permanentes, que com oscilações variara de 10% para 20% nos cinco anos anteriores, chega a 60%, produzindo uma redução correspondente na participação da pecuária. Nesse período a participação da pequenos emprestadores (agricultores familiares) cresceu significativamente, chegando, no ponto alto da série, a atingir os 80%.

De 1998 a 2000, cai rapidamente a participação das permanentes para aproximadamente 30%. No mesmo período, a proporção dos pequenos emprestadores, produtores familiares, cai acentuadamente, sendo novamente superada pelos grandes emprestadores no ano de 2000.

Em suma, a realidade do FNO não tem sido a da afirmação veemente de nova base de desenvolvimento. No primeiro período, prevaleceu a velha unidade estrutural *pecuária – grandes emprestadores*; no segundo período, teve primazia a unidade estrutural *culturas permanentes – pequenos emprestadores* e, no terceiro período, voltou a se afirmar o binômio *pecuária – grandes emprestadores* como fundamento destacado da política do FNO. Há, pois, no exercício das relações concertadas pelo FNO, uma tensão clara entre o modelo do uso extensivo – excludente, concentrador, redutor extremado da biodiversidade e o modelo de uso intensivo dos recursos naturais – baseado na diversidade botânica e nas capacidades difusas do trabalho camponês – vencendo, na maior parte do tempo, o primeiro deles: precisamente aquele cuja interpelação deveria ser a razão de ser do FNO.

A taxa de eficiência bancária expressa essa tensão à medida que aumenta quando o modelo a superar prevalece; e reduz, quando, ao contrário, é o novo modelo que assume a proeminência. Ela indica, assim, existirem, atuando sobre o FNO, forças que confirmam o que deveria ser negado e negam o que deveria ser confirmado na perspectiva de um novo estilo de desenvolvimento para a região. Como explicar tal paradoxo?

Há duas versões para a história indicada pelos dados acima. Elementos da tecnocracia do Basa, que se entendem cientes das necessidades regionais e solidários com os mais humildes, esclarecem a adesão imediata ao novo tipo de desenvolvimento preconizado na Lei nº 7.827 e a satisfação em dispor de instrumentos para contra-arrestar o modelo depredador e excludente com o qual foram obrigados a pactuar, como coadjuvantes, é claro, no reinado da Sudam<sup>3</sup>. Aduzem, todavia, ser a mudança portadora de enormes riscos, com os quais têm que lidar profissionalmente, de maneira madura. A preparação das novas regras exigiu cuidados que demandaram longo tempo de estudos para a adequação dos contratos aos novos clientes e aos novos produtos e para a garantia das salvaguardas das instituições de pesquisa e extensão, indubitavelmente habilitadas a manter a mais alta probabilidade de retorno da nova utilidade-desenvolvimento. Enquanto isso, prevaleceram circunstancialmente as velhas regras, confirmadoras do binômio *pecuária – grandes emprestadores*. Isso explicaria a primeira fase – 1990 a 1995. A segunda fase seria o momento da inflexão e mudança, na qual ao novo binômio *culturas permanentes – pequenos emprestadores*, mediante contratos justos – não obstante cláusulas duras porém obviamente necessárias –, acordados em longas rodadas de negociação, viria a ser dada prioridade total. Dois fatores, contudo, frearam esse ímpeto: a) o novo cliente mostrou-se limitado na capacidade de absorção de crédito; b) os novos produtos apresentaram maior potencial de risco que o previsto. A presumível contraparte na obtenção da utilidade-desenvolvimento, a produção familiar rural, teria se mostrado inábil para a tarefa, dados o tradicionalismo (conservadorismo, apego ao passado) e a insuficiente disponibilidade em capital humano e social. Ao mesmo tempo, se desenvolveram argumentos que alargaram as possibilidades do desenvolvimento sustentável: não seria condizente com esse novo tipo de desenvolvimento a reforma de pastagens, dado que se poderia imaginar que isso contenha o avanço sobre a floresta? Não seria condizente com esse novo tipo de desenvolvimento o financiamento de uma pecuária baseada em animais de alto rendimento, dado que isso colocaria possibilidades de maior confinamento dos rebanhos e, em virtude desse fato, menor tensão sobre a floresta? Não podem ser tratados como promotores de sustentabilidade os que estão dispostos a reformar pastagens e adquirir embriões de um gado *high tech*? É assim que a exposição dos limites dos camponeses, como base de um processo de desenvolvimento, e a requalificação da pecuária explicariam a passagem da segunda para a terceira fase.

Nessa narrativa, todo o *thriller* poderia ser assim resumido: o instrumento (o contrato representado pela Lei nº 7.827) de delegação do Estado nacional a nós para que produzíssemos desenvolvimento sustentável na região amazônica tem uma incorreção de fundo: aquele que nos é indicado como ator preferencial nesse processo não tem capacidade para tanto. Resta-nos, não obstante toda nossa sensibilidade social, lamentar o oportunismo de tal sujeito social em acatar como verdadeira uma presunção populista, como tantas outras da "Constituição cidadã". Compete-nos, com vistas em resguardar o principal – o desenvolvimento (sustentável?) – encontrar outro protagonista. A isso estamos nos dedicando. Com sucesso, como se pode ver.

As representações camponesas narrariam o seguinte: a primeira fase não se caracterizou por ser preâmbulo para a segunda, como se quer fazer crer. Ela seria a forma como, deixada à própria lógica, a tecnoburocracia do Basa teria absorvido definitivamente as mudanças indicadas pela Constituição. Essa absorção teria um viés regionalista que, entretanto, simplesmente substituiu um grande tomador de recursos (os empresários de outras regiões, os principais beneficiários da era Sudam) por outro grande tomador de recursos (os fazendeiros regionais, fossem eles empresários urbanos latifundizados ou latifundiários tradicionais buscando modernizar-se)<sup>4</sup>. A segunda fase se explicaria por um dado exógeno ao campo institucional da intervenção federal na região: a inusitada capacidade de mobilização reivindicatória demonstrada pelos camponeses no início da década de 1990, inicialmente no estado do Pará e, depois, por toda região Norte (Tura, 1996; Rogge, 1998;

<sup>3</sup> Farias (2002) reproduz algumas falas com esse conteúdo.

<sup>4</sup> Nesse sentido, esse seria mais um movimento no processo que foi denominado, em outro lugar (1992), de "reoligarquização" do agrário regional.

Costa, 2000). Esse novo poder estabeleceu o ideário do desenvolvimento sustentável como orientador de fato das negociações em torno da aplicação dos recursos do FNO e, assim, fez convergir a prescrição constitucional com a prática efetiva do Basa. Debalde, contudo. Pois mediante as incertezas das novas propostas, os contratos se fizeram transferindo ônus de forma desigual aos camponeses. Com efeito, impuseram-se práticas produtivas temerárias, indicadas por quem chamado a salvaguardar, no papel de autoridade do campo científico-técnico, a eficiência econômica da intervenção. Aqui, um fato inesperado: tais autoridades (órgãos de pesquisa agropecuária e assistência técnica) não estavam preparadas para dizer muito sobre o uso sustentável dos recursos naturais na Amazônia, sobre as bases de um novo desenvolvimento na região. Não se fizeram de rogados, todavia. Disseram muito, demais até: rejeitaram os sistemas que funcionavam na prática camponesa, como tradicionais, de baixa rentabilidade; indicaram outros pressupostamente modernos que, todavia, não funcionaram<sup>5</sup>. O saldo final foi um aumento sistemático da incerteza de todos os envolvidos e a isso associada a formação de custos de transação *ex-post* em montantes consideráveis para o banco, para a tecnocracia e, sobretudo, para os camponeses. Diante disso, da parte do banco, observa-se um rápido e fácil retorno à clientela "natural"<sup>6</sup> – quando se deveria esperar, ao prevalecer uma auto-atribuída face solidária e desenvolvimentista, uma renovada e mais completa abordagem dos elementos que envolvem o novo tipo de desenvolvimento<sup>7</sup>. Da parte dos camponeses, um retorno às formas precárias, porém próprias, com custos de transação zero, de financiamento de estratégias de mudança<sup>8</sup>.

Não seria de lamentar, indagariam por fim, o oportunismo do Basa, que dispende de recursos a custo de captação zero – porque predestinados ao desenvolvimento sustentável de retorno sabidamente modesto e de longo prazo –, empresta-os a clientes que garantem rápido retorno precisamente por gerirem sistemas produtivos de avaliação duvidosa na capacidade econômica de longo prazo e nos aspectos sociais e ecológicos? Não estaria a instituição, em nome da eficiência bancária, negligenciando a função de agente de desenvolvimento?

## **6. Oportunismo e conhecimento restrito na limitação da institucionalização do desenvolvimento sustentável**

Resume-se a mútuas acusações de oportunismo o saldo da experiência acumulada na relação entre os dois mais visíveis protagonistas da inovação institucional representada pelo FNO? O que tem bloqueado a institucionalização do ideal da sustentabilidade na Amazônia? Seria o tradicionalismo dos camponeses alguma forma de conservadorismo fundamental, o fator responsável pelo baixo nível de realização do potencial que se antevia no FNO para induzir processos dinâmicos, com possibilidades de corresponder às expectativas de um novo tipo de desenvolvimento? Seria uma aderência primordial entre a tecnoburocracia do Basa e os atores rurais não-camponeses que inviabilizaria a priori estratégias de desenvolvimento baseadas em estruturas camponesas?

<sup>5</sup> Para uma análise detalhada ver Costa, 2000 e Solyno, 2000.

<sup>6</sup> Além das séries apresentadas, a rapidez dos processos é corroborada no caso particular do estado do Pará e, mais acentuadamente ainda, no caso da mesorregião Sudeste paraense – uma área de intenso movimento de fronteira protagonizado por uma pecuária extensiva, cujo avanço tem produzido fortes tensões sociais. No Pará, a pecuária de corte, que representava 19% dos financiamentos em 1996, passa a representar 30% no ano de 2000; as permanentes caem no mesmo período de 40% para a 27%. No Sudeste paraense, a pecuária de corte passou de 26% para 39% e as permanentes, de 20% para 13%.

<sup>7</sup> Que envolveria uma necessária ênfase na agroindustrialização, como complementação à fase anterior. Não é o que acontece, como frisa Santana (2000:72): "... o desequilíbrio em relação à agroindústria é injustificável ou até mesmo imperdoável, uma vez que (...), esse é um segmento que pode, em curto ou médio prazo, viabilizar a formação de agrupamentos produtivos sinérgicos nos eixos de desenvolvimento traçados no Programa Avança Brasil para a Amazônia".

<sup>8</sup> São ilustrativos, sobre este último ponto, os resultados obtidos em pesquisa de campo, em parceria com o LASAT, com 10 estabelecimentos familiares na região polarizada por Marabá: o investimento feito em culturas permanentes por esses estabelecimentos cresceu extraordinariamente, saindo de um índice 100, em 1990, para 128, em 1995, e para 220 em 2000. Dessas inversões, contudo, apenas 7% foram financiados pelo FNO.

Camponeses têm sido base do desenvolvimento de muitos países e regiões, em situações iniciais não muito diferentes das encontradas em áreas amazônicas (segundo, p. ex. Veiga, 1991 e 1994; Lopes, 1996). Tem-se demonstrado que a disposição desses atores em inovar é variável com uma certa constelação de fatores, mas presente na maior parte do tempo e dos lugares (Costa, 1994, 2000 e 2002). Tem-se analisado processos de grande envergadura de mudanças na base produtiva dos camponeses na Amazônia, nos quais, ademais, demonstra-se, nessa forma de produção, uma natureza inclinada à montagem de sistemas produtivos baseados em diversidade – o que é uma qualidade inegável quando o que se pretende é uma agricultura com máxima esperança de sustentabilidade. Como base na formação de capital social (Putman, 1996; Coleman, 1990), os camponeses na Amazônia têm mostrado ousadia e capacidade de organização, tanto sindical quanto partidária. A organização sindical e política dos camponeses na Amazônia já é notória, tendo sido o movimento pelas reservas extrativistas e pelo poder político no Acre de ampla repercussão, do mesmo modo que a grande mobilização pela democratização do FNO, primeiramente no Pará e depois por toda a região, eventos avaliados como grandes momentos da história dessa classe social no país (Tura, 1996; Monteiro, 1996; Aquino, 1998; Costa, 2000). Por outro lado, é altamente significativo que camponeses considerados os mais tradicionais (no sentido de antigos ribeirinhos) de toda a região, os do Baixo Tocantins, tenham obtido vitórias políticas do porte da assunção da prefeitura de Cametá, por exemplo, vencendo oligarquias de domínio secular (Sousa, 2000). Não é menos importante o que ocorre em Gurupá (área tradicional), nem em Nova Ipixuna (área de colonização recente), onde os camponeses assumem papéis inequívocos de liderança na condução do projeto local de desenvolvimento – assim como na área da Transamazônica. No Sudeste paraense e no Baixo Amazonas, por sua vez, plantou-se a produção familiar rural como incontornável sujeito social. É notável, também, o grau de organização sindical que se alcançou em Rondônia e mesmo no Amazonas.

Não se trata, pois, quando se refere a camponeses na Amazônia, de atores tradicionais no sentido de aversos ou incapazes para mudanças. Mas trata-se de camponeses, isso é verdade. Como tal, são agentes com atitudes ou, como diria Bourdieu (1994), com *habitus* próprios. Que não se ajustam a qualquer mudança ou a mudanças que se pretendem necessárias porque parecem óbvias a outros atores. Que dispõem, sim, de capital humano na forma de saber ancestral, rico, complexo, por uma parte; frágil, por outra parte, diante do avassalador poder da razão prática da modernidade capitalista (Habermas, 1995) sequiosa por resultados imediatos – a que serve o capital humano expresso no saber formal amalgamado estritamente pelas necessidades da industrialização. Aliás, a incompatibilidade que existe entre o imediatismo financeiro e o uso prudente dos recursos da natureza específica da Amazônia se expressa com toda a força no antagonismo dessas duas formas de capital humano. Há, contudo, pontos de tangência, áreas de convergência e possibilidades de interação sinérgica entre esses saberes.

Precisamente por isso, o desafio de um novo desenvolvimento na Amazônia, que se caracterize por promover equidade e por apresentar maior esperança de sustentabilidade, reside em dar potência às qualidades da produção rural camponesa, do conteúdo histórico e social e do *habitus* do protagonista, por uma aproximação construtiva com os acúmulos de conhecimento formal, com o *portfólio* de saberes aí disponíveis. Essa seria a construção principal na institucionalização do ideal de sustentabilidade. Para isso, contudo, seria necessário um ambiente institucional capaz de apreender os requisitos de uma tal tarefa, a saber: valorizar sistemas produtivos baseados em diversidade, formar conhecimentos para a gestão da diversidade, para transformar a diversidade em base de eficiência econômica (em força produtiva) e a eficiência econômica em base para a justiça social.

Aqui encontra-se um ponto central de toda a questão: a institucionalização do ideal de sustentabilidade implica, a rigor, a reconstrução da institucionalidade que medeia a relação do Estado com as sociedades regionais, isto é, implica a alteração dos nexos objetivos que articulam organizações e visões de mundo, estruturas organizacionais e posturas individuais nessa mediação. Autores como Pierre Bourdieu e Mary Douglas autorizam o pensamento de que as instituições se

constituem em formas concentradas ou difusas e as sociedades reproduzem-se – mantêm-se e evoluem – na interação entre essas duas formas de instituição e fundamentos. Na primeira forma, elas são aparatos – privados ou públicos. Como tal, são organizações, estruturas organizacionais, a parte visível de uma institucionalidade. Na segunda forma, elas manifestam-se nos valores, nos princípios morais e nas percepções de mundo – as quais não são mais que estruturas conceituais que, compartilhadas (conforme Douglas, 1998:18), formam as posturas dos agentes, o poder invisível que faz as ações convergirem no sentido de reproduzirem estruturas sociais e econômicas das quais as organizações são parte.

Isso posto, não faz sentido pensar uma instituição sem o seu *campo* (Bourdieu, 1994), isto é, sem as outras instituições com as quais se relaciona na prática cotidiana, estruturando o campo de forças sociais de que faz parte. E a cada campo corresponde uma comunidade de pensamento (Mary Douglas, 1998). Para a compreensão do que se passa com o FNO, não basta observar o Basa e as dificuldades contratuais em relação à Lei nº 7.827. Além de espiar para dentro dessa organização (a definição estatutária), é forçoso observar o que se passa ao lado (com as outras organizações conexas), acima (a visão de mundo que a ela transcende, estabelecendo um "estilo de pensamento" – conforme Mary Douglas – sobre o desenvolvimento regional) e abaixo dela (interesses privados que permeiam as instâncias).

A constituição íntima do Basa apresenta uma esquizofrenia importante: uma cisão de personalidade entre banco comercial e banco de desenvolvimento. Essa tensão não é trivial, foi bem identificada por Farias (2002) e parece ser a principal responsável por um oportunismo mais propriamente organizacional – a necessidade de uma boa performance comercial, potenciada pela reforma bancária que impõe elevadas exigências de produtividade, levaria o banco a usar os recursos e a imagem que lhe emprestam o FNO (custo de captação zero, imagem positiva, com selo verde e orientação aos mais fracos) para elevar a lucratividade das operações e produtos e, assim procedendo, tenderia a favorecer atividades com rentabilidade de curto prazo, como a pecuária em geral e a pecuária de corte em particular.

Ao lado do Basa, encontra-se um conjunto de organizações de ciência e tecnologia, para o qual foi diagnosticado, em outro momento, um profundo desenraizamento em relação às necessidades de desenvolvimento agrário regional em outras bases, mais sustentáveis. Verificou-se que, por mecanismos próprios do funcionamento do campo da C&T agropecuária no Brasil e na Amazônia, os esforços de pesquisa têm sido secundarizando historicamente o tipo de agricultura de que careceria um desenvolvimento sustentável (diversa, complexa, de fundamento perene), privilegiando, por outro lado, a agricultura homogênea e, particularmente, a pecuária (Costa, 1998). Por seu turno, as organizações que têm por fundamento estatutário a extensão rural, transmissão dos conhecimentos gerados pela pesquisa agropecuária, além de só disporem daquilo que a pesquisa tem a oferecer, atuam ministrando fórmulas rígidas. Em qualquer dos casos, constata-se um problema fundamental de insuficiência de conhecimento e racionalidade limitada no nível das organizações.

Acima do Basa e das demais organizações presentes, paira "uma visão de mundo, desenvolvendo um estilo de pensamento" (Douglas, 1998: 44) que valoriza os sistemas homogêneos e os procedimentos industrialistas padrão – dos quais faz parte uma visão segmentada da realidade social. É isso o que aprende o estudante de agronomia, o que pratica o professor na instituição de pesquisa, e é o que ele fará como extensionista. O curso de economia ensina a pensar a base produtiva por funções de produção de um único produto, e assim procedem o analista de crédito no banco e o conselheiro de mercado na instituição de assessoramento. O banco não considera sua a tarefa de pensar a justiça social, muito menos uma justiça social que incorpore as novas gerações. E assim por diante. Desse modo, a visão de mundo comum que permeia, unindo as mentes (institucionalizadas), corrobora o desenvolvimento em bases homogêneas e mecânico-químicas, para o qual se espera maior eficiência das grandes estruturas produtivas. Há, aqui, uma dimensão de racionalidade limitada, de insuficiência de conhecimento no plano difuso dos indivíduos, enquanto um problema para a institucionalização (ou socialização) da utilidade-desenvolvimento sustentável.

Por fim, abaixo das organizações encontram-se os indivíduos com graus de liberdade, tanto em relação à cognição institucionalizada, moralizada, socialmente constrangida, quanto em relação ao poder das organizações, dos aparatos institucionais. Aqui enquadram-se tanto as formas mais drásticas como as mais brandas de oportunismo por transgressão individual ou de pequenos grupos, como as muitas formas de desvio de conduta que se fazem em nome do progresso da ciência e de grandes causas. Entre as formas fortes de oportunismo individual, encontra-se a corrupção. A partir de um modelo formalmente rigoroso, Lopez (2001) atribui – em evidente redução – apenas à corrupção a responsabilidade pela manutenção de um *status quo* dominado pelos grandes proprietários latifundiários em toda a América Latina, em que as possibilidades do desenvolvimento em geral e de um desenvolvimento de novo tipo, baseado em capital humano e natural, seriam sistematicamente bloqueadas. Foram mostradas, em outro lugar (Tura e Costa, 2000), as oportunidades que a operação do FNO oferece para o fortalecimento desse tipo de obstáculo.

## 7. Conclusões

Não é o tradicionalismo dos camponeses, mas sim o tradicionalismo do ambiente institucional do qual o FNO é um novo dado, o principal obstáculo à validação dos elementos do ideário do desenvolvimento sustentável presentes nas disposições constitucionais reguladas pela Lei nº 7.827. Não obstante todas as organizações incluírem, nos folders de apresentação e nos discursos dos dirigentes, a disposição para tal validação, a realidade das ações faz-se incorporando estratégias oportunistas e pautadas em conhecimentos insuficientes e/ou inadequados sobre e para um desenvolvimento sustentável na Amazônia. A institucionalidade é tradicional, portanto, assentada sobre uma razão técnica incapaz de lidar conceitual e operacionalmente com o valor da diversidade para um desenvolvimento duradouro na região, desaparelhada para tratar com os atores capazes de gerir diversidade e com as manifestações e resultados locais dessas capacidades. Ademais, o tradicionalismo tecnocrático tem estatuto político: alimenta-se, é recompensado e arregimenta poder, corroborando com o *status quo*, corroborando com visões de mundo e ações que mantêm as formas temerárias e iníquas de desenvolvimento.

Em ação, tal tradicionalismo tem criado muitos embaraços para a realização do potencial de mudança que se antevê no estatuto do FNO. A ele se deve uma longa lista de tropeços da política, alguns dos quais foram analisados em Costa e Tura (2000)<sup>9</sup>. Remover suas bases parece ser a tarefa mais urgente.

## 8. Referências bibliográficas

AQUINO, O. G. de. **Do cooperativismo tradicional ao alternativo**: a trajetória do movimento social rumo às novas formas de integração camponesa no estado do Pará. 1998. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Pará.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Sistema de informações gerenciais, nov. 2001**. Disponível < [http://www.integracao.gov.br/pdf/fundos/sig\\_novembro\\_2001.pdf](http://www.integracao.gov.br/pdf/fundos/sig_novembro_2001.pdf) > Acesso em: 10 jul. 2003.

COLEMAN, J. **Foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University, 1990.

<sup>9</sup> Os seguintes pontos foram os mais destacados: tutelamento conservador das inovações; financiamento de sistemas predominantemente homogêneos ou com baixo grau de complexidade e, por isso, com elevado grau de risco; desconsideração do potencial de capital humano real disponível (preexistente); baixa influência na formação de capital humano novo (capaz de lidar com os pressupostos de um desenvolvimento endógeno na Amazônia); desconsideração do potencial de valorização do ecossistema originário; produção desnecessária de inadimplência (chamada de técnica por ser forçada pelos pacotes de investimento) e risco social (Tura e Costa, 2000).

- COSTA, F. de A. **Ciência, tecnologia e sociedade na Amazônia**. Belém: Sejuap, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Formação agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável**. Belém: Naea, 2000.
- \_\_\_\_\_. As ciências, o uso dos recursos naturais na Amazônia e a noção de desenvolvimento sustentável: por uma interdisciplinaridade ampla. In: VIEIRA, I. et al. **Diversidade biológica e natural da Amazônia**. Belém: MPEG, 2001.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas e dinâmica agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. In: TURA, L.; COSTA, F. A. **Campesinato e Estado na Amazônia**. Brasília: Brasília Jurídica ; Fase, 2000.
- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Edusp, 1998.
- FARIAS, A. L. A. **O crédito no Pará (1995-2000): uma abordagem sociológica do financiamento do desenvolvimento regional, Pará, 2002**. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.
- HABERMAS, J. **Theorie des kommunikativen Handelns**. Frankfurt: Suhrkamp, 1995.
- KRUGMAN, P. **Development, Geography and economic theory**. Cambridge: Té MIT Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Geography and trade**. Cambridge: The MIT Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. **The self-organizing economy**. Oxford: Blackwell, 1998.
- LOPES, M. de R. **Agricultura política: história dos grupos de interesse na agricultura**. Brasília: Embrapa / SPI, 1996.
- LOPES, R. Growth, poverty and asset allocation: the role of the state. **ZEF-Working Papers on Development Policy**, Bonn, Germany, n. 35, mar. 2001.
- MONTEIRO, R. **Informação e redes de interação no novo ciclo de mobilizações dos pequenos agricultores da Transamazônica**. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 1996.
- NORTH, D. **Structure and change in economic history**. New York: W. W. Norton and Company, 1981.
- PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- PUTNAM, R.; HELLIWELL, J. Economic growth and social capital in Italy. **Eastern Economic Journal**, v. 21, n. 3, 1995.
- PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- ROGGE, J. **Parás Kleinbauernbewegung: Die Kleinbauerbewegung im Nordostens Paras (Brasilien)**. Mettigen: Brasilienkunde-Verlag, 1998.
- SANTANA, A.C. **Impactos socioeconômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) nas atividades produtivas da Região Norte: análise de Insumo-Produto**. 2002.
- SOLYNO, S. A. Capacidade de pagamento e viabilidade técnica do FNO-Especial para o desenvolvimento da produção familiar rural no estado do Pará. In: TURA, L., COSTA, F. A. **Campesinato e Estado na Amazônia**. Brasília: Brasília Jurídica – Fase, 2000.
- SOUSA, R. V. **Reprodução camponesa, crédito e organização coletiva**. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2000.
- TURA, L. Notas introdutórias sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento e sua configuração na Região Norte. In: TURA, L.; COSTA, F. A. **Campesinato e Estado na Amazônia**. Brasília: Brasília Jurídica-Fase, p. 29-46, 2000.
- TURA, L. R. **Gritos do campo: reconhecimento político e exercícios de cidadania no Pará**. Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.
- TURA, L. R.; COSTA, F. A. **Campesinato e Estado na Amazônia**. Brasília: Brasília Jurídica-Fase, 2000.
- VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edusp-Hucitec, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Anablume-Fapesp, 1994.
- VELHO, O. G. **Capitalismo autoritário e campesinato**. São Paulo: Difel, 1976.
- WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.



## 6. *O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o desenvolvimento rural sustentável*

*Gilson Bittencourt*<sup>1</sup>

### **Resumo**

O crédito subsidiado, canalizado pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, surgiu em 1995, após pressões de organizações de produtores rurais. Comporta três linhas separadas: custeio e investimento agrícola; infra-estrutura municipal; assistência técnica e capacitação. O crédito tem chegado a 800 mil produtores no Brasil. Entretanto, a maioria dos excluídos, que constitui quase metade de todos os agricultores familiares, permanece com grandes dificuldades de acesso. Mais recentemente, o Pronaf C destinou recursos para os mais descapitalizados, com termos mais flexíveis e maiores subsídios, beneficiando produtores descapitalizados da região amazônica. Com ênfase na produção sustentável, o Pronaf apoiou a difusão e certificação da agricultura orgânica entre produtores familiares diversificados, assim como lançou, junto com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, o Pronaf-Florestal. O objetivo foi o reflorestamento em pequena escala, tanto para produção de madeira, como para a proteção de solos e mananciais. O maior desafio é a redução dos custos de intermediação financeira que limitam a aceitação de risco e a ampla difusão dos benefícios.

---

<sup>1</sup> Secretário de Agricultura Familiar (SAF/MDA) entre 2001/2002, engenheiro agrônomo, especialista em Análise de Políticas Públicas (Universidade do Texas/USA) e mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pelo Instituto de Economia da Unicamp.

## 1. A criação do Pronaf

Antes de discutir as ações do Pronaf na questão ambiental, é importante resgatar sua história. Criado em 1995, como uma linha de crédito no Manual de Crédito Rural, foi regulamentado por decreto federal em 1996. O programa não é fruto da elaboração de técnicos governamentais, mas sim de intensa luta das organizações de agricultores familiares de todo o país. As ações de maior expressão que deram origem ao Pronaf foram os Gritos da Terra Brasil, promovidos pela Contag e CUT, além de outras organizações do campo. A região Norte merece destaque especial em funções das mobilizações regionais (Gritos da Amazônia), que precederam as manifestações em nível nacional.

As grandes mobilizações realizadas entre 1992 e 1995, também foram responsáveis pela criação do Programa de Valorização dos Pequenos Produtores – Provap. A principal reivindicação nessa época foi em torno de um programa de crédito subsidiado para a agricultura familiar. Aqueles que assessoravam os movimentos sociais rurais sabiam que seria muito difícil discutir com essas organizações assuntos como assistência técnica, tecnologia e meio ambiente. Esses temas, apesar de incorporarem as pautas de reivindicações, normalmente acabavam menosprezados no momento da negociação, pois o ponto central enfocava a demanda por crédito rural. Os argumentos utilizados eram: não podemos discutir assistência técnica se não tivermos crédito para produzir; não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito; o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação. O crédito passou, portanto, a ser o foco central para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares e de suas organizações.

No primeiro ano de criação do Pronaf, apesar de três grandes linhas de ação – crédito, infra-estrutura e capacitação –, o programa resumiu-se ao crédito rural de custeio, com taxa de juros de 12% ao ano. Somente em 1996, começaram os primeiros financiamentos de investimento, retomando essa importante linha de crédito para o segmento de agricultores desaparecido na década de 1980.

As ações de infra-estrutura do Pronaf vieram logo após o crédito de custeio, resultado da necessidade de recurso a fundo perdido, destinado aos municípios com grande concentração de agricultores familiares, permitindo, assim, a constituição de infra-estrutura básica que pudesse ajudar em seu fortalecimento. Para o desenvolvimento dessa linha de ação, foi incentivada a criação de conselhos de desenvolvimento rural nos municípios, com a função de definir as prioridades a serem financiadas com recursos do programa, que na época giravam em torno de R\$150.000 por ano.

Por fim, foi implementada a terceira linha de ação, destinando recursos para a formação de agricultores e para a assistência técnica. Parte foi utilizada pelas empresas estaduais de extensão, principalmente para investimentos e capacitação. Atividades não-agrícolas não eram consideradas prioritárias. De imediato, começaram a aparecer problemas na execução do programa. O crédito atendia basicamente agricultores familiares mais estruturados de cada município, seja pelo pequeno volume de recursos disponibilizados seja pelo processo de seleção adotado pelos agentes financeiros operadores do programa. A exigência de garantia e o histórico da relação econômica com o banco, eram os motivos utilizados para priorizar os agricultores familiares quando da definição dos beneficiários em cada agência.

No caso do Pronaf Infra-estrutura, no princípio, em muitos municípios os recursos estavam sendo utilizados para compra de ambulâncias, veículos para transporte de alunos, aparelhos de raio-X para hospitais, canalizando-os para as áreas de educação e saúde, e não para o fortalecimento de uma infra-estrutura que beneficiasse diretamente os agricultores familiares.

## 2. Os agricultores familiares e a classificação em subgrupos

Segundo tabulação especial do Censo Agropecuário de 1995/96, realizado pelo convênio FAO/INCRA, existiam no Brasil cerca de 4,139 milhões de estabelecimentos agropecuários familiares. A região Nordeste era a que apresentava o maior número de estabelecimentos familiares, com 2.055 milhões, seguida da região Sul (907.635), Sudeste (633.620), Norte (380.895) e Centro-Oeste (162.062).

Na região Norte, os estabelecimentos familiares representavam 88,3% do total e eram responsáveis por 58,3% do valor bruto de sua produção (VBP) agropecuária. A área média desses estabelecimentos era de 57ha (mas 64% deles tinham menos de 50ha), sendo a renda agropecuária média por estabelecimento de R\$ 2.900,00 por ano, dos quais R\$ 1.935,00 eram renda monetária. Um dado importante para o desenvolvimento dessa região: dos agricultores familiares da região Norte, apenas 5,7% utilizavam algum tipo de assistência técnica e apenas 9,3% tinham energia elétrica no estabelecimento. A grande maioria desses agricultores (87,1%) usava apenas a força manual (braçal) nos trabalhos desenvolvidos no estabelecimento.

Os agricultores familiares não são todos iguais. Existe grande diversidade dentro dessa categoria social. A diferenciação interna causou problemas ao desenvolvimento do Pronaf. Em consequência disso, o programa passou a sofrer alterações e aperfeiçoamento, buscando-se adequar ao seu público-alvo. A primeira mudança nesse sentido foi a subdivisão de grupos de agricultores dentro do que se denominava agricultura familiar. A necessidade de alteração partiu dos próprios agricultores, que tinham dificuldade para acessar o crédito. Eles, inclusive, promoveram uma greve de fome no Rio Grande do Sul.

Da subdivisão surgiu o Pronafinho, para atender os agricultores hoje pertencentes ao grupo C do Pronaf, direcionando aos mais descapitalizados recursos específicos e condições diferenciadas dos encargos financeiros. Para esse novo grupo, os financiamentos passaram a garantir subsídio direto no valor do capital emprestado, tanto para custeio como para investimento, caso o pagamento fosse realizado nos prazos estabelecidos nos contratos. Esse processo de separação em grupos foi evoluindo e, em 2000, criou-se um terceiro tipo, formado por agricultores ainda mais pobres e focado na região Nordeste – o grupo B do Pronaf.

A realização de uma classificação genérica, considerando os cerca de 4,132 milhões de estabelecimentos agropecuários familiares no Brasil, permite separá-los em três grandes grupos. O primeiro, formado por cerca de 700 mil estabelecimentos, é o mais estruturado, concentrando-se na região Centro-Sul, mas com presença dispersa nas outras duas regiões. Normalmente, os representantes desse grupo têm acesso às políticas agrícolas, especialmente ao crédito, embora enfrentem cada vez mais dificuldades para acessá-lo. O Pronaf tem sido a sua porta de entrada para o crédito rural. Há muitos que acessam outras linhas de financiamento destinadas aos demais agricultores, em função da capitalização ou da necessidade de maior capital para custear suas atividades.

O segundo grupo, chamado intermediário ou de transição, deve representar mais ou menos 1,5 milhão de estabelecimentos. Parte dele tem tido acesso ao Pronaf, especialmente ao crédito do grupo C. Entre eles é importante a presença de outras rendas não-agrícolas, embora a produção de alimentos seja fundamental para a sua subsistência.

Por fim, há o grupo dos estabelecimentos com alto grau de descapitalização no sistema de produção agropecuária, representado por 1,93 milhões de estabelecimentos; porém, parte significativa não vive da produção ou das atividades agrícolas desenvolvidas em seus estabelecimentos. Apesar de ser considerado estabelecimento agropecuário, a produção agrícola não sustenta sequer a subsistência da família, que é garantida muito mais pela previdência social, pela venda da força de trabalho, por recursos externos ou por alguma atividade não-agrícola desenvolvida por membros desse segmento.

A classificação em grupos torna-se importante para o processo de elaboração e gestão de políticas públicas, pois é preciso considerar as diferenças e desenvolver políticas adequadas a cada segmento. Por exemplo: políticas de preço mínimo costumam não atender o último segmento, por mais que possa ser considerado como agricultores. Da mesma forma, uma política de assistência técnica agrícola tradicional ou de pesquisa para a pequena agricultura, dificilmente atenderá esses agricultores, pois eles normalmente têm menos de 2ha de área total (menos de 1ha de área para a produção) e seus empreendimentos localizam-se em regiões ou áreas desfavoráveis em termos climáticos ou físicos (grande parte no semi-árido nordestino ou de Minas Gerais). Para esse grupo, é preciso estabelecer: políticas estruturais, como reforma agrária, crédito fundiário e infra-estrutura física; políticas de geração de renda, que não sejam necessariamente agrícolas; e políticas sociais, como educação, saúde e previdência social. Com isso, garante-se a essas pessoas acesso mínimo à cidadania.

Dos 380 mil estabelecimentos familiares da região Norte, cerca de 80 mil estão no grupo mais capitalizado, 180 mil no intermediário e 120 mil no mais pobre.

### **3. As ações do Pronaf para o meio ambiente**

A inserção do tema meio ambiente nas ações do Pronaf começou de forma pontual a partir do terceiro ano de sua criação, quando iniciou-se o debate sobre as vantagens da certificação de produtos de origem na agricultura familiar, em especial dos orgânicos. Além disso, a inclusão de pescadores artesanais, índios e seringueiros entre os beneficiários do programa também forçou o debate nessa área.

Uma das primeiras tentativas para tratar a produção orgânica de forma diferenciada dentro do Pronaf foi o teto adicional nos financiamentos para esse tipo de produção. As taxas de juros eram semelhantes às demais linhas de custeio e investimento do programa, variavam de 1% a 4% ao ano, com prazos de seis meses a oito anos, de acordo com a modalidade, além do direito ao rebate adicional no valor principal do financiamento que alguns agricultores podiam receber, dependendo do grupo de classificação ser A, B, C ou D, podendo chegar a 40% do valor total do financiamento. Entretanto, poucos contratos dessa modalidade viabilizaram-se. Os principais resultados foram o ganho político e o incentivo indireto a esse tipo de produção. Mas por que não obteve resultados concretos em termos de financiamento? Parte do problema está nos agentes intermediários das políticas públicas. Apesar da garantia dada pela legislação, há um agente financeiro (que pode ser público) na intermediação entre o programa governamental e o agricultor / beneficiário que pode ter, ou não, interesse em implantá-lo.

Se um órgão do governo desenvolve uma política pública, mas o agente financeiro intermediário não a defende ou não a considera lucrativa (econômica ou politicamente) para a instituição, dificilmente ela terá efetividade na execução, a não ser que possam existir outros agentes intermediários. A vontade política para a implantação de um programa público sem nenhum domínio ou gestão sobre os instrumentos de sua execução, normalmente não é suficiente para sua efetivação. Esse foi um dos principais problemas encontrados na expansão dos financiamentos destinados à produção orgânica. Os bancos também levantaram como entrave o fato de não haver no Registro de Operações de Crédito Rural – Recor a opção destinada a registrar as operações com produção orgânica, além da inexistência de padrão pré-definido para a mesma. Caso houvesse problema na produção, o banco não teria como identificar a responsabilidade (humana ou ambiental), como ocorre na produção convencional, na qual observa-se se o produtor utilizou os insumos recomendados – agrotóxicos, sementes e fertilizantes – e os prazos pré-determinados para cada atividade.

Na área de capacitação de agricultores familiares e técnicos, foi lançado, no final de 2001, edital nacional aberto a todas as organizações governamentais e não governamentais que atuavam no setor. Previu 11 temas centrais para a capacitação em 2002, dos quais três vinculados

à questão ambiental: agroecologia (foram recebidos vários projetos da região Norte); diversificação da produção (principalmente para atividades não-agrícolas); e uso de tecnologias apropriadas. Além disso, as regras para a seleção dos projetos exigiam a observância da questão ambiental e de gênero em suas concepções.

Outra ação do Pronaf, em parceria com o Programa Nacional de Florestas do Ministério do Meio Ambiente – MMA, é o Pronaf-Florestal, que teve início em 2002 com o objetivo de recuperar a Mata Atlântica, especialmente as áreas mais degradadas, reflorestando-as para fins econômicos e de preservação. Esse programa contará com crédito nas condições do Pronaf (com ampliação do prazo dos investimentos para até 12 anos), associado a uma série de outros subsídios destinados à assistência técnica por quatro anos, à produção de mudas e ao plantio de espécies não-econômicas (Bolsa Verde a fundo perdido) para recuperação de matas nativas, ciliares e de encostas. O financiamento será destinado a agricultores familiares para plantio de matas em área de 0,5ha a 2ha.

Espera-se que a parceria firmada entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o MMA para o desenvolvimento de programa conjunto, reproduza-se entre os técnicos de campo ligados direta ou indiretamente a esses ministérios e a seus órgãos vinculados, refletindo melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida dos agricultores familiares. De forma figurada, na prática os dois ministérios têm problemas de relacionamento na execução de suas políticas ou no trabalho dos técnicos. Para alguns, o MMA (ou o Ibama) só pensa em preservar o meio ambiente; é o fiscal que não os deixa trabalhar, nem quer o seu desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida. Por outro lado, muitos técnicos ambientais e ecologistas colocam os agricultores como os grandes destruidores do meio ambiente. O Pronaf-Florestal somente funcionará se esses dois ministérios estiverem integrados. Acontecendo isso, será possível preservar o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida da população. O programa desenvolvido pelo MDA e MMA foi reproduzido pelo Ministério da Agricultura, que criou um outro similar, para o atendimento de agricultores patronais e familiares mais capitalizados, ampliando o alcance dessa iniciativa.

O Pronaf também deve contribuir para o desenvolvimento sustentável na região amazônica. Isso se dará por meio dos recursos destinados à assistência técnica, vinculados ao crédito para os assentados da reforma agrária, benefício instituído em 2002. A região, que concentra grande número de assentamentos, terá ganhos, pois serão adicionados R\$ 1.000,00 no crédito (de R\$ 12 mil para R\$ 13 mil) por assentado, a fundo perdido, quantia esta destinada à assistência técnica por um período de até quatro anos (R\$ 250,00 por ano).

Por fim, dentro da lógica do Pronaf de incentivo à produção vinculada à proteção ambiental, está sendo viabilizado o aumento dos financiamentos destinados à transição da produção convencional para a agroecológica. Além disso, tenta-se estimular a formação de consórcios municipais, criados em função de temas ou projetos ambientais. Os consórcios municipais dispõem de parte dos recursos direcionados às obras de infra-estrutura e aos serviços para a população rural, anteriormente dirigidos, de forma isolada, aos municípios mais pobres de cada estado e com concentração de agricultores familiares. Alguns estudos demonstram que, quando da criação desse tipo de consórcio, é mais fácil chegar ao consenso na questão ambiental (microbacias, por exemplo) do que em temas econômicos. Em 2002, foram destinados cerca de R\$ 14 milhões para esse fim. Essa temática pode contribuir com uma série de projetos e ações na região Norte, com vistas no desenvolvimento sustentável como, por exemplo, o Proambiente.

#### **4. A intermediação financeira de recursos do Pronaf**

Para a execução de qualquer programa público de crédito destinado aos segmentos mais pobres da população, em especial os agricultores familiares, é preciso conhecer bem os processos da intermediação financeira ocorridos entre a liberação dos recursos e sua chegada aos agricultores.

Quando se elabora um programa de crédito, discute-se primeiro questões como origens dos recursos (fontes), atividades financiadas, público beneficiado e encargos cobrados. Em seguida, são feitas as perguntas: quem pagará a conta e como? Os consumidores dos produtos, os próprios beneficiários do crédito ou os contribuintes de modo geral?

Entretanto, de nada adianta resolver essas questões se não existir boa intermediação ou um agente financeiro ágil e prático para fazer com que a política se concretize. Além disso, deve-se analisar os custos dessa intermediação, que tendem a ser tão mais altos quanto mais pobres e dispersos forem os beneficiários do crédito.

Para repassar os recursos do Pronaf-Custeio, por exemplo, o Banco do Brasil cobra valor altíssimo do Tesouro Nacional. Esses custos não aparecem diretamente para a sociedade ou mesmo para os beneficiários do programa, pois são pagos diretamente pelo Tesouro ao banco. Entretanto, os gestores públicos têm a responsabilidade de acompanhar esses custos, divulgá-los à sociedade e procurar desenvolver alternativas para reduzi-los. Caso contrário, a tendência será lutar por mais recursos visando ampliar o programa, independente dos custos públicos envolvidos nas operações. Portanto, é preciso avaliar profundamente o funcionamento, o alcance, os resultados e os custos operacionais desse tipo de iniciativa.

Na safra 2002/2003, para um crédito de custeio de R\$ 1.200,00 do Pronaf, repassado via Banco do Brasil (valor médio do grupo C, cujo limite máximo é R\$ 2.000,00), e tendo o FAT como fonte dos recursos, o Tesouro Nacional gasta cerca de R\$ 473,00 (43,4%) no período de 12 meses. Desse total, cerca de 5,5% (R\$ 66,00) vão para equalizar a taxa de juros (o FAT cobra TJLP que estava em 10% a.a e os empréstimos realizados a 4% a.a); 16,7% (R\$ 200,00) são dados como subsídio direto aos agricultores na forma de rebate, no valor do financiamento. O Banco do Brasil cobra um *spread* de 8,48% ao ano (R\$ 101,80), além de taxa fixa por contrato de R\$ 8,99 por mês, independente do valor do contrato (até 2002, era de R\$ 13,01 por contrato/mês). Calculando o valor no período de 12 meses, essa taxa representa cerca de R\$ 108,00 ou 9,0% do valor do contrato. Somando o *spread* e a taxa bancária, verifica-se que o BB cobra praticamente 17,2% dos financiamentos de custeio do grupo C, isso sem a necessidade de disponibilizar os próprios recursos como fonte de financiamento.

Para um crédito de custeio do grupo D, que apresenta valor médio dos contratos de R\$ 2.800,00 (limite máximo de R\$ 5.000,00) e sem direito ao rebate, os custos médios são de R\$ 493,00 por contrato (ou 17,6% do valor médio financiado) no período de um ano. Deste percentual, o Banco do Brasil fica em média com 12,0% do valor dos contratos (8,48% + 3,5%).

Considerando o valor aplicado no Pronaf-Custeio pelo Banco do Brasil na safra 2001/2002 (cerca de R\$ 650 milhões no grupo D e R\$ 407 milhões no grupo C), as taxas e o *spread* cobrados pelo banco na safra 2002/2003 e um período médio de 10 meses para cada contrato, a receita bruta do BB (*spread* e taxas bancárias) com o Pronaf-Custeio nesta safra, é de aproximadamente R\$ 133,7 milhões, sendo R\$ 61,66 milhões com o Pronaf-C e R\$ 72,04 milhões com o Pronaf-Custeio para o grupo D. Esse valor é ainda maior quando são somadas as receitas com o Pronaf-Investimento, que não foram agregadas no cálculo. Com uma taxa de inadimplência do Pronaf-Custeio inferior a 1%, é possível afirmar que os custos são muito significativos.

No caso dos três Fundos Constitucionais, o custo não é tão alto, embora não se tenha acesso aos valores exatos recebidos pelos bancos que os operam, pois aqueles cobrados a título de *spread* bancário são debitados no próprio fundo. Entretanto, é preciso considerar que os três bancos que os administram ganham duas vezes: para gerir os recursos do fundo e para a realização dos empréstimos; por isso preferem os empréstimos de valores mais elevados aos realizados pelos beneficiários do Pronaf.

Além dos custos financeiros para a operacionalização de uma política de crédito, deve-se considerar que o banco também tem o poder da decisão. Ele determina o beneficiário, ou seja, decide se opera ou não com esse ou aquele indivíduo e também se opera no estado ou região.

Outro exemplo da dificuldade na operacionalização do crédito ocorreu na safra 2001/2002 no Pronaf-Investimento. Depois de muitos esforços na busca de recursos no Orçamento da União para equalização dos juros e pagamento das taxas bancárias, os financiamentos não se concretizavam na ponta. Existia grande demanda por créditos de investimentos entre os agricultores e os recursos estavam disponíveis no BNDES. O Banco do Brasil, principal operador do Pronaf em todas as modalidades de crédito, não pegava esses recursos no BNDES. Por outro lado, afirmava aos agricultores que o problema estava na disponibilização dos recursos pelo MDA, BNDES ou mesmo na equalização pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Entretanto, o problema era outro, e encontrava-se relacionado ao ganho do Banco do Brasil por ocasião da operacionalização do Pronaf-Investimento. Explicando: além da equalização das taxas de juros cobradas pelo FAT para fornecer os recursos (de TJLP para 3% a.a) e do rebate no crédito do grupo C (R\$ 700,00 por contrato), o Tesouro Nacional pagava um *spread* de 4% ao BNDES para operar o programa como banco de segundo piso, o qual ficava com 1% e repassava os 3% restantes para os agentes financeiros finais do crédito (bancos públicos, cooperativos e privados). Quando o Banco do Brasil era o agente repassador do Pronaf-C-Investimento, a STN pagava ao BNDES um *spread* de 6,6% a.a, sendo 1% para o BNDES e 5,6% para o BB.

O Banco do Brasil não operava o Pronaf porque queria que os recursos passassem diretamente do FAT para ele, sem a intermediação do BNDES. Com isso passaria a receber todo o *spread* pago pelo Tesouro nas operações, inclusive a parte do BNDES – 4% a.a para o Pronaf-Investimento do Grupo D e 6,6% a.a para o grupo C. Ou seja, por 1% a mais de *spread* nos contratos do Pronaf-Investimento, o Banco do Brasil não operou essa linha do Pronaf entre setembro de 2001 a abril de 2002. O argumento utilizado pelo BB para a SAF/MDA foi o excesso de burocracia do BNDES. Após a autorização dada pela STN e SAF para que o repasse fosse realizado diretamente ao BB, que teria direito ao percentual global do *spread*, este aplicou cerca de R\$ 200 milhões no Pronaf-Investimento em um prazo de aproximadamente dois meses.

Para o financiamento de investimento de R\$ 3.200,00 (Grupo C) ou de R\$ 9.000,00 (grupo D) para o período de oito anos com recursos do FAT, repassado via Banco do Brasil, gastou-se, em valor nominal (sem deflacionar), perto de 78% e 63% respectivamente, do valor do financiamento, distribuído em custos bancários e equalizações de juros, sem contar o rebate no valor do financiamento do grupo C. Entretanto, os altos custos não são exclusividade da agricultura familiar ou do Pronaf. Os custos de intermediação bancária para os créditos rurais são altos para todas as categorias de agricultores no Brasil. O custo da intermediação para o Pronaf é mais alto que para os demais programas, em termos percentuais, porque os contratos têm valor médio muito baixo.

Um financiamento de investimento de R\$ 50.000,00 para os agricultores patronais pelo Banco do Brasil, com taxa de juros de 8,75% a.a por um período de oito anos, tendo como fonte o FAT, custa em termos nominais cerca de R\$ 20.000,00 ao Tesouro Nacional (equalização de taxas de juros e pagamento de *spread* bancário). Um crédito de custeio no mesmo valor (R\$ 50.000,00), tendo o FAT ou a Poupança Rural como fonte, com taxa de juros de 8,75% a.a por um período de 12 meses (custeio associado com comercialização), custa cerca de R\$ 5.500,00 para o Tesouro Nacional. Embora esses valores pareçam baixos em termos percentuais (40% e 10%), quando comparados com o Pronaf, são altos em termos absolutos.

Para reduzir esses custos, há necessidade de se ampliar o número de agentes financeiros no meio rural (pequenos municípios), de modo a existir mais competição e, ao mesmo tempo, alternativa ao Banco do Brasil. Hoje, se não forem pagos esses valores ao BB, ele simplesmente pára de operar, deixando os agricultores na mão, já que não há outros meios ou agentes com a capilaridade do Banco do Brasil. Entretanto, não basta a existência de outras instituições se não houver baixos custos operacionais, capilaridade e rigoroso processo de gestão. Uma boa alternativa para a realização da intermediação financeira de recursos públicos e para o fornecimento de diversos outros serviços bancários à população rural e aos pequenos municípios, são as cooperativas de crédito rural.

Visando ampliar o número de cooperativas de crédito, a SAF/MDA tem estimulado os movimentos sociais a constituírem sistemas cooperativos de crédito rural, destinando recursos para capacitação de técnicos e dirigentes dessas entidades. A expectativa da SAF é que nos próximos dois anos sejam criadas mais de cem cooperativas de crédito rural de agricultores familiares e que a iniciativa espalhe por todo o país, não se restringindo à região Sul.

Em relação aos custos de intermediação bancária, alguns estudos indicam que podem ser reduzidos dos atuais 12% a 17% cobrados pelo Banco do Brasil para operar o custeio do Pronaf (11,97% pelo BNB) para 5% a 6% a.a. Esse valor cobriria possíveis riscos não generalizados e nele ainda estaria embutido o custo operacional. Com a redução dos custos operacionais e maior proximidade do agente financiador com os agricultores, estima-se ser possível ampliar o número dos beneficiários do Pronaf-Crédito de 800.000 para mais de 2 milhões. No entanto, os gastos públicos não precisariam subir na mesma proporção. O desafio está posto e irá depender da ação do governo e, principalmente, das organizações sociais do campo.



## *7. Proambiente: conservação ambiental e vida digna no campo*

*Airton Faleiro*<sup>1</sup>

*Luiz Rodrigues de Oliveira*<sup>2</sup>

### **Resumo**

*A proposta do Proambiente responde às causas e aos resultados socioambientais da expansão da fronteira por projetos de colonização particular e assentamentos apoiados pelo poder público nas últimas décadas. Um modelo agroecológico para o assentamento rural na Amazônia não surgirá sem um horizonte temporal de retorno alongado, com investimentos canalizados preferencialmente ao agricultor familiar. O Proambiente combina um instrumento creditício com recursos a fundo perdido, oriundos da prestação de serviços ambientais. A proposta inclui um programa intensivo de assistência técnica e conscientização ambiental, além de certificação, por terceiros, da permanência e validade dos serviços ambientais, os quais devem ser financiados em parte pelo mercado global de carbono. Com o Proambiente, o espaço rural amazônico adquire um novo papel perante a sociedade, passando de simples fornecedor de produtos primários a produtor de serviços ambientais, valorizando o caráter multifuncional de produção com conservação do meio ambiente.*

<sup>1</sup> Agricultor familiar, ex-presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará e Amapá, ex-membro da executiva da Contag e da direção da CUT nacional na década de 1990 (DNTR), membro do Conselho Gestor do Proambiente e deputado estadual pelo PT-PA (2003-2007).

<sup>2</sup> Licenciado em Geografia pela Universidade Federal de Rondônia (Unir), especialista em Resolução de Conflitos Socioambientais pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília - UnB, ex-secretário executivo do Proambiente e assessor do Deputado Federal Anselmo de Jesus (PT-RO).

## 1. Introdução

Na Amazônia<sup>3</sup>, há cerca de 600 mil famílias vivendo em regime de economia familiar praticando a agropecuária, o extrativismo, a pesca artesanal e outras formas de produção tradicional. A grande maioria é de migrantes que vieram para a região nas décadas de 1970 e 1980, atraídos pela propaganda do governo federal que prometia, entre outras coisas, terras férteis e fartas. O órgão gestor das terras públicas incentivava as famílias recém-chegadas a ocuparem as parcelas, derrubarem a floresta e implantarem os sistemas de produção. Os parceleiros – como ficaram conhecidos os beneficiários dos projetos de colonização –, que não seguissem essas orientações corriam o risco de perder o direito sobre os lotes. A política de ocupação da Amazônia, idealizada e implementada pelos militares, não considerou a existência das populações tradicionais que lá viviam, que eram consideradas gente atrasada e, portanto, obstáculo para o progresso da região. Com a chegada dos migrantes, ocorreu uma série de conflitos envolvendo fazendeiros, pequenos agricultores, povos indígenas, ribeirinhos, seringueiros, entre outros, que disputavam a posse da terra e da floresta.

Este trabalho faz breve introdução sobre a crise do modelo de desenvolvimento que embasou as políticas públicas na região e suas conseqüências para a produção familiar. Em seguida, tentar-se-á contribuir para o debate da construção do novo modelo, baseado na sustentabilidade ambiental e na equidade social. Por último, apresenta o Proambiente como proposta de política pública construída pelo conjunto das organizações da produção familiar da Amazônia.

## 2. Amazônia, a crise e o novo modelo

A Amazônia tem lugar de destaque no desenvolvimento nacional. Além de fornecer matérias-primas, conta com grande área de extração de recursos e de expansão da fronteira de exploração e é território a ser ocupado e dominado. Isso sem considerar as populações que lá vivem. A estratégia de ocupação da Amazônia, fundamentada na doutrina de segurança nacional e assentada na falsa premissa do vazio demográfico, foi acelerada após o golpe de 1964, quando o objetivo principal do governo militar era a implantação do projeto de modernização do país. A estratégia para incorporação do espaço amazônico ao processo de exploração capitalista se baseia na expansão da fronteira. Os principais elementos dessa estratégia foram: implantação de redes de integração espacial; superposição de territórios federais sobre os estaduais; subsídios ao fluxo de capital e indução dos fluxos migratórios<sup>4</sup>.

Os projetos implantados na Amazônia nas décadas de 1970 e 1980 tinham dupla finalidade: facilitar a expansão do capital nacional e internacional para a região e aliviar as tensões sociais causadas pela concentração fundiária no centro-sul e pela seca no Nordeste. Como resultado dessa política, a população da região Norte passou de 3,6 milhões de habitantes, na década de 1970, para 5,9 milhões no final de 1980, praticamente dobrando em 1990, quando alcançou a faixa dos 10 milhões de habitantes. A conseqüência mais visível desse processo é o desmatamento, que, segundo dados do Inpe, no biênio 94/95, chegou à taxa média bruta de 0,80%, permanecendo em patamares bastante elevados até o fim da década de 1990, quando o mesmo instituto registrou a taxa média de desmatamento bruto de 0,52% ao ano. Portanto, os efeitos lamentáveis de degradação ambiental, com perda irreparável do estoque de biodiversidade, e o empobrecimento

<sup>3</sup> Aqui compreendida como Amazônia Legal, que abrange a totalidade da superfície dos estados do Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Mato Grosso e Tocantins, mais a porção a oeste do meridiano 44°W do estado do Maranhão.

<sup>4</sup> Becker, 1998

e marginalização da população amazônica não são de hoje e muito menos fruto do acaso. Ao contrário, são o resultado do modelo perverso, do ponto de vista social, e insustentável, do ponto de vista ambiental.

Ante à crise de paradigma no processo de desenvolvimento mundial, baseado na ilusão do domínio do homem sobre a natureza e na exacerbação do ter sobre o ser, a Amazônia é vista como região estratégica do século XXI. A depender do padrão de uso dos recursos que abriga, poderá desempenhar papel fundamental na manutenção da biodiversidade, no equilíbrio climático e na oferta de água potável – recurso considerado o **petróleo** dos nossos dias. Apenas para lembrar: o Brasil detém entre 15% e 20% da biodiversidade mundial. São 55 mil espécies de vegetais ou 22% do total do planeta. Aproximadamente 300 espécies de mamíferos, 950 tipos de pássaros, 100 variedades de anfíbios, 2.500 de peixes e milhões de invertebrados habitando a maior floresta ombrófila do planeta<sup>5</sup>.

### **3. O conflito pela ocupação do espaço**

Na base da estratégia de inserção da Amazônia no processo de expansão da fronteira de exploração, está o controle sobre o território. Nesse sentido, pensar o novo modelo requer a conjugação de diversos fatores. Um deles é a consolidação de nova maioria política no país, comprometida com a visão do desenvolvimento equilibrado, que hegemonize as estruturas centrais de decisão e seja capaz de redirecionar o desenvolvimento do Brasil. Outro fator diz respeito ao fortalecimento econômico dos segmentos produtivos que atuam em regime de economia familiar, por meio da criação e/ou consolidação de instrumentos econômicos específicos, acesso a tecnologias e controle sobre a base dos recursos naturais da região.

A questão fundiária tem sido o motivo histórico de inúmeros conflitos envolvendo, de um lado, médios e grandes grupos econômicos e, de outro, agricultores familiares, grupos indígenas, pescadores artesanais, extrativistas, quilombolas e quebradeiras de coco, que têm a segurança alimentar familiar como objetivo central do manejo. Os primeiros, ao estabelecer o controle sobre o território, desprezam os recursos naturais existentes na superfície (recursos hídricos, biodiversidade), mostrando-se interessados apenas na fertilidade natural do solo para a produção de grãos e carne a um custo ambiental inestimável. Os conflitos envolvendo a disputa pela terra na Amazônia têm história. Quem não se lembra dos massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás? De acordo com dados produzidos pela Comissão Pastoral da Terra – CPT, só em 2001, ocorreram 164 conflitos por terra na Amazônia; em Mato Grosso foram 46 e no Maranhão e Pará, 38 cada um. Nesse sentido, a implementação do desenvolvimento sustentável na Amazônia passa por uma política clara e destemida de reordenamento fundiário, com critérios objetivos para o estabelecimento de propriedade sobre a terra e sobre as florestas. Não é possível que nossas florestas continuem sendo dominadas pelas madeireiras asiáticas ou que grupos econômicos continuem o processo de grilagem de terra e destruição das florestas, tendo, muitas vezes, o INCRA como aliado e algumas unidades de conservação servindo de escudo para interesses escusos. É preciso continuar a luta das populações extrativistas, que ensinam novas e mais eficientes formas de controle e domínio da terra e da floresta, com a criação das reservas gerenciadas pelas populações locais. O modelo de assentamento convencional está superado. O caminho agora é o assentamento agroecológico, que harmoniza as necessidades de sustentação econômica das famílias assentadas e o uso sustentável dos recursos naturais.

<sup>5</sup> O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil, Coligação Lula Presidente, 2002.

#### **4. Financiamento do desenvolvimento equilibrado**

O padrão de financiamento do desenvolvimento da Amazônia sempre privilegiou os grandes grupos econômicos, seja por meio de linhas de crédito em condições facilitadas seja por incentivos fiscais generosos. A mudança no padrão de financiamento do desenvolvimento regional, priorizando as atividades econômicas de baixo impacto ambiental e redirecionando a maior parte dos recursos para as populações locais que atuam em regime de economia familiar, é condição indispensável para a mudança do modelo de desenvolvimento.

Até o final dos anos oitenta, não havia nenhum tipo de financiamento voltado para a produção familiar rural. Essa realidade só foi alterada a partir do amplo processo de mobilização liderado pelas organizações camponesas, que ficou conhecido inicialmente como Grito do Campo, Grito da Amazônia, transformando-se depois no movimento nacional Grito da Terra Brasil. A conquista do FNO para os produtores familiares representou mais que a simples reorientação do crédito, tendo sido o primeiro passo para a sua democratização na Amazônia. Nos primeiros oito anos, mais de 130 mil famílias foram beneficiadas, investindo cerca de 1 bilhão de reais na produção familiar. No entanto, a ampliação do acesso ao crédito trouxe à tona a fragilidade das políticas públicas voltadas para o segmento da produção familiar. O modelo oficial de assistência técnica e extensão rural se mostrou insuficiente e inadequado para atender à nova demanda surgida. Descobriu-se que a infra-estrutura rural na maioria dos municípios é precária, constituindo-se fator de custo importante para a produção. Além disso, o sistema de armazenamento e garantia de preços mínimos foi desmontado não apenas na região, mas também no restante do país. Para se alavancar novo modelo que tenha na produção familiar uma das principais molas propulsoras do desenvolvimento da Amazônia, é preciso repensar por completo o padrão de financiamento para a região.

O prenúncio da nova política para a produção familiar está no livro *Campesinato e estado na Amazônia*, que retrata a experiência de oito anos com o FNO-Especial no estado do Pará, cuja realidade, em grande medida, pode ser estendida para toda a Amazônia.

"Precisamos de um crédito que incentive a produção familiar que comprovadamente desenvolva atividades com componentes ambientais sustentáveis, mediante rebate em cima das parcelas de pagamento (...) produzir com práticas que substituam as queimadas; fazer o reflorestamento das áreas alteradas e/ou em uso com atividades agropecuárias (transformar em SAFs); implementar o aproveitamento racional e manejo dos recursos naturais; e produzir sem o uso de agrotóxico. (...) A Amazônia do próximo milênio [atual], que poderá fornecer ao mundo muita energia, biodiversidade e água, é um pressuposto da sustentabilidade da vida no planeta, por isso queremos pactuar com a comunidade internacional qual é a sua cota de contribuição para a preservação e/ou recuperação da Amazônia". (Faleiro & Gasparim, in: Tura & Costa – 2000:17)

Portanto, as bases para a nova política vêm sendo forjadas há anos nas lutas lideradas pelas organizações da produção familiar. A sua implementação não pode mais ser adiada. Trata-se de redefinir o foco das políticas públicas, colocando a produção familiar no centro dos objetivos, atuando de forma integrada e articulada, a fim de elevar o grau de eficiência e eficácia social.

#### **5. Proambiente<sup>6</sup>**

Antes de entrar propriamente no Proambiente, vale destacar que se trata de um processo em andamento, cuja construção já dura mais de três anos. Foram realizadas várias reuniões com lideranças dos produtores familiares da região, incluindo um grande seminário na cidade de Macapá, em novembro de 2001, oportunidade em que se aprovou o documento intitulado Proposta Inicial do Proambiente. A partir daí, iniciou-se uma seqüência de dez seminários estaduais, com a

<sup>6</sup> Texto baseado no documento Proposta Inicial do Proambiente, elaborado pela equipe técnica e aprovado pelo Conselho Gestor do Proambiente.

participação de mais de mil lideranças, entre representantes da produção familiar, entidades de assessoria e órgãos da administração pública, além de diversas consultas a especialistas e de debates com instituições internacionais.

O Proambiente é uma proposta de programa de desenvolvimento rural socioambiental direcionado aos produtores familiares da Amazônia, que se propõe apoiar a produção em sistemas equilibrados com manejo integral dos recursos naturais em toda a unidade de produção. Com ele, o espaço rural amazônico adquire novo papel perante a sociedade, passando de simples fornecedor de produtos primários a, também, produtor de serviços ambientais, valorizando o caráter multifuncional de produção com conservação do meio ambiente. O Proambiente irá oferecer aos produtores familiares rurais da Amazônia a oportunidade de cobertura dos custos adicionais de manutenção ambiental e remuneração dos serviços ambientais prestados à sociedade. Graças a ele, os produtores familiares serão incentivados a converter os sistemas de produção, visando compatibilizar a produção agroextrativista e a conservação ambiental por meio da substituição das práticas convencionais de cultivo e de criação, baseadas no corte-queima e no uso intensivo de insumos químicos, por práticas de baixo impacto e pelo uso sustentável dos recursos naturais.

### **Serviços ambientais e certificação socioambiental**

Um dos elementos centrais do Proambiente, como já mencionado, é a criação dos mecanismos necessários para a certificação e a remuneração dos serviços ambientais gerados pela produção familiar. Entre os serviços ambientais que serão prestados pela produção familiar à sociedade, por intermédio do Proambiente, destacam-se:

- a) redução do desmatamento (o desmatamento evitado);
- b) absorção do carbono atmosférico (ou seqüestro de carbono);
- c) restabelecimento das funções hidrológicas dos ecossistemas;
- d) conservação e preservação da biodiversidade;
- e) redução das perdas potenciais de solos e nutrientes;
- f) redução da inflamabilidade da paisagem.

Os produtores familiares que comprovarem a prestação desses serviços, por meio do processo de certificação socioambiental externo, que será apoiado pelo programa, terão direito a remuneração mensal, variável de acordo com os critérios a serem definidos pelo sistema de certificação. O produtor poderá optar pelo financiamento do projeto produtivo por meio da linha de crédito disponibilizada pelo programa ou com seus próprios recursos, sem a necessidade de contrair empréstimo bancário. Em ambos os casos, ele poderá participar do programa de serviços ambientais do Proambiente, que contará com sistema de certificação socioambiental construído com a participação dos beneficiários. Servirá de elo de confiança entre os prestadores de serviço ambiental e os investidores no Fundo Ambiental. Uma entidade certificadora escolhida pelo Conselho Gestor do programa será responsável pelo acompanhamento e monitoramento aos pólos, a fim de comprovar o cumprimento dos critérios de certificação pelos produtores e expedir a cédula de certificação. Somente de posse desse documento, o produtor poderá receber a remuneração dos serviços ambientais prestados.

### **7. Fundos do Proambiente**

A estratégia de funcionamento do programa baseia-se no funcionamento articulado de três fundos:

- a) Fundo de Capital Principal – será a fonte de recursos financeiros para financiar projetos de investimento com ênfase ambiental;

- b) Fundo Ambiental – será a fonte de recursos financeiros destinados à cobertura dos custos ambientais e à remuneração dos serviços ambientais prestados à sociedade;
- c) Fundo de Apoio – de onde sairão os recursos financeiros responsáveis pelo apoio à organização social dos beneficiários, à assessoria técnica e à certificação socioambiental.

O Fundo de Capital Principal terá como fonte os Fundos Constitucionais (FNO, FCO e FNE), além do Pronaf e fundos do BNDES. O Fundo Ambiental contará com fonte fixa, originária do Orçamento Geral da União, e fontes complementares, compostas de recursos financeiros de empresas, ou fundos que deverão cumprir sua responsabilidade social perante os impactos ambientais causados por suas atividades. O Fundo de Apoio, tal como o Fundo Ambiental, contará com fonte fixa, oriunda do Orçamento Geral da União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, além de fontes complementares como programas e projetos internacionais, entre outros.

## **8. Crédito socioambiental**

Sabe-se que a remuneração pelos serviços ambientais prestados pela produção familiar, em que pese ser mais um elemento na composição da renda familiar, não é suficiente, por si só, para a superação dos imensos obstáculos que limitam o sucesso da produção familiar na perspectiva do desenvolvimento equilibrado. Entretanto, sem o crédito, as possibilidades ficam ainda mais restritas. O Proambiente disponibilizará aos produtores o Programa de Serviços Ambientais, uma linha de crédito diferenciada das atuais, voltada para o financiamento do manejo integral da unidade de produção, visando torna-lá uma unidade familiar prestadora de serviço ambiental. Ou seja, por meio do crédito agroambiental, a família poderá financiar atividades como: a) agropecuária e agrofloresta; b) extrativismo e manejo florestal madeireiro e não-madeireiro; c) pesca artesanal; d) projetos coletivos. Os projetos terão até 15 anos para pagar, sendo até cinco de carência e o máximo de dez anos para amortização do saldo, dependendo da natureza das atividades financiadas. Com juros anuais de 1,15%, a linha de crédito do Proambiente financiará projetos individuais para investimento fixo e semi-fixo de até R\$ 20.000,00 e custeio rotativo que poderá chegar a R\$ 5.000,00. No caso da pesca artesanal, os projetos poderão chegar a R\$ 25.000,00 para investimento individual e R\$ 20.000,00 para custeio. Associações e cooperativas poderão financiar projetos de até R\$ 40.000,00 para custeio e capital de giro e de até R\$ 800.000,00 para investimento coletivo. A linha de crédito não financiará itens como agrotóxicos, matrizes bovinas com aptidão para corte, sementes geneticamente modificadas, insumos transgênicos e outros insumos, a não ser que sejam devidamente justificados no projeto técnico.

## **9. Assessoria técnica e desenvolvimento ou adequação de tecnologias**

O sucesso e a sustentabilidade da produção familiar rural estruturam-se em três vetores complementares e interdependentes: o acesso à terra com infra-estrutura, crédito rural e a assessoria técnica, haja vista que o acesso à terra sem os recursos necessários para explorá-la, condena os produtores à situação de pobreza e abandono na qual se encontra a produção familiar rural do país. O mesmo acontece com o crédito rural que, sem o devido acompanhamento técnico, gera desperdício e mau uso, o que leva a altos índices de inadimplência e à inviabilização das propriedades rurais.

O Proambiente prevê, na sua estrutura, um sistema de assessoria técnica concebido de forma que os serviços prestados possam ser contratados pelas organizações dos trabalhadores. Nessa perspectiva, a estrutura e os procedimentos operacionais serão concebidos de forma a

viabilizar o atendimento dos objetivos estabelecidos pelos produtores, de acordo com as seguintes orientações básicas:

- a) respeito à autonomia dos agricultores para decidir sobre todas as questões que afetem seus interesses, inclusive os contratos e a condução dos processos de assessoria técnica;
- b) garantia de qualidade dos serviços, orientando-se para um modelo de gerenciamento local de resultados, com ênfase nos indicadores de desempenho, devidamente pactuados entre as equipes técnicas municipais e os agricultores, com supervisão sistemática;
- c) integração com os núcleos mais avançados das instituições universitárias e de pesquisas, visando à captação e ao desenvolvimento de tecnologias de ponta adequadas a microrregiões;
- d) garantia de prerrogativas governamentais na gestão do plano, como instrumento de política pública, particularmente no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos, conforme as determinações legais e normativas;
- e) articulação com outros programas e instituições governamentais e não governamentais, visando à descentralização das ações e à sinergia dos esforços;
- f) efetiva participação das organizações dos trabalhadores rurais e, em particular, das organizações dos agricultores familiares na gestão do plano;
- g) implementação de uma sistemática transparente de informações que permita aos agricultores tomar decisões conscientes de todos os aspectos envolvidos e possibilite, à sociedade, acompanhar a execução do projeto;
- h) expansão e garantia da participação comunitária na implementação do plano, por meio da atuação de um agente comunitário.

Para cada pólo do Proambiente, será contratada uma equipe de assessoria técnica para sua organização, com recursos oriundos do Fundo de Apoio. Cada equipe, composta de dois técnicos de nível superior, cinco de nível médio e 25 agentes comunitários, prestará serviço a cerca de 500 famílias. Além da remuneração dos técnicos, as equipes contarão com apoio para a manutenção de uma estrutura mínima de escritório, transporte e capacitação.

## **10. Pólos pioneiros e o planejamento local**

Na fase pioneira do Proambiente, está prevista a sua implementação em nove microrregiões. Em cada uma, estarão envolvidas cerca de 500 famílias, perfazendo o total aproximado de 6.000 famílias. As áreas foram escolhidas pelas organizações dos produtores familiares de cada estado, tendo como critérios básicos as experiências promissoras desenvolvidas na gestão de crédito rural e o grau de pressão sobre os recursos naturais da região, entre outros. A metodologia de implementação dos pólos prevê três etapas preparatórias. O primeiro passo diz respeito à elaboração do plano de desenvolvimento do pólo, pelas famílias que aderirem ao programa, com o apoio da equipe técnica. Com base nas diretrizes estabelecidas, prepararão os planos de utilização de cada propriedade familiar e, por último, será definido o projeto técnico de cada unidade de produção familiar. Este, por sua vez, vai ser levado ao banco operador da linha de crédito para financiamento, se a família assim desejar.

Concluindo, vale ressaltar que a Amazônia não pode perecer por falta de uma política clara e responsável que valorize a região, colocando-a em posição estratégica no novo projeto de desenvolvimento nacional. É preciso desenvolver iniciativas que a proteja da ação predatória daqueles que exploram os recursos naturais de forma indiscriminada e que valorize a população local. Nesse contexto, o Proambiente é um programa inovador, pioneiro e viável, pois no mesmo projeto articula a produção de alimento, essencial para matar a fome de milhões de brasileiros, a conservação ambiental, usando os recursos naturais de forma sustentável, e a elevação dos níveis de renda das famílias, criando condições objetivas para sua permanência na propriedade rural.

## **Referências bibliográficas**

BECKER, B. K. **Amazônia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1998.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil**. São Paulo, 2002.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PRODUÇÃO FAMILIAR RURAL DA AMAZÔNIA. **Proposta inicial**: versão para discussão nos estados. Proambiente, 2002.

TURA, L. R.; COSTA, F. A. **Campesinato e Estado na Amazônia**: impactos do FNO no Pará. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.



## 8. ICMS-Ecológico: a experiência de Mato Grosso

*João Orlando Flores Maciel*<sup>1</sup>

*Gilney Viana*<sup>2</sup>

### **Resumo**

*Este trabalho avalia os principais impactos nos primeiros sete meses de implantação efetiva do ICMS-Ecológico em Mato Grosso. Mostra a contribuição inovadora na formação desse instrumento de política pública direcionada ao desenvolvimento sustentável. Compila os principais reflexos sobre as receitas municipais e sobre a conscientização ambiental promovidos pela sua implantação e divulgação.*

---

<sup>1</sup> João Orlando Flores Maciel é economista, professor adjunto na UFMT e assessor parlamentar.

<sup>2</sup> Gilney Viana é médico, professor da UFMT, deputado estadual (PT/MT) e autor dos projetos da emenda constitucional e da lei complementar que instituíram o ICMS-Ecológico em Mato Grosso. Atualmente, ocupa o cargo de Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente.

## **Antecedentes**

Três ecossistemas distintos: cerrado, pantanal e floresta amazônica dividem entre si o território mato-grossense que compreende cerca de 910 mil km<sup>2</sup>. Grandes extensões desses ecossistemas são classificadas na categoria de alta fragilidade, extremamente sensíveis a todo tipo de impacto antrópico.

Em meados da década de 1960, o território mato-grossense passou a constituir área de expansão da fronteira agrícola nacional. Inicialmente, com dois objetivos bem definidos: a) aquecer a demanda do mercado nacional por máquinas, equipamentos e outros insumos agrícolas e b) aquecer a oferta de produtos primários (matérias-primas e alimentos) para as regiões dinâmicas do país, em particular para a Sudeste. Posteriormente, no início da década de 1980, mudaram-se os objetivos: sob cenário de forte endividamento externo, esses passaram à nítida função de produção agrícola destinada à exportação.

Ao longo de mais de três décadas o crescimento do setor agrícola – que trouxe consigo avanços significativos na pecuária – promoveu, em decorrência do desmatamento intensivo, da mecanização, da quimificação e da forte ocorrência de queimadas, o comprometimento da biodiversidade, da capacidade de suporte do solo e da manutenção dos ecossistemas aquáticos. Além disso, por ter atraído forte fluxo migratório e por se caracterizar pela baixa capacidade de absorção de mão-de-obra, o novo modelo implantado – agroexportador, centrado na monocultura (e pecuária extensiva), acelerou o processo de urbanização, promovendo outras formas de alterações dos ecossistemas em escala ampliada. Os efeitos deletérios do modelo de ocupação sobre o meio socioambiental somente se fizeram sentir em anos mais recentes.

A percepção da realidade de degradação do meio físico e social, como forma indesejável, e a necessidade de se resgatar a dimensão socioambiental (sem desconsiderar a dimensão econômica), como forma desejável, devem dar novo direcionamento aos investimentos públicos do Estado.

A criação de novas unidades de conservação e o manejo adequado, a atenção com os territórios indígenas e com o saneamento ambiental<sup>3</sup>, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, compõem um conjunto de ações que deverão se constituir nas políticas públicas, de fundamental importância para a proteção do meio físico e para a melhoria das condições de vida da população.

É nesse cenário que se inseriu, como instrumento de política pública inovador, o ICMS-Ecológico de Mato Grosso, por meio da Lei Complementar no 73, de 7 de dezembro de 2000, sendo efetivamente implantado no exercício de 2002.

### **A formação do projeto de lei do ICMS-Ecológico de Mato Grosso**

A experiência brasileira do ICMS-Ecológico, pioneira no estado do Paraná, seguida de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rondônia, recomendava que o projeto para Mato Grosso deveria, em primeiro lugar, atender às especificidades do estado e, em segundo lugar, buscar a garantia constitucional de que os critérios ambientais seriam, obrigatoriamente, inseridos na lei que definisse os critérios de distribuição do ICMS pertencente aos municípios.

Nesse sentido, o ICMS-Ecológico de Mato Grosso trouxe para a experiência brasileira uma contribuição inovadora ao inserir, na Constituição estadual, o critério ambiental na distribuição do ICMS pertencente aos municípios. A Emenda Constitucional no 15, de 30 de novembro de

<sup>3</sup> O saneamento ambiental é aqui entendido como a oferta de água potável com qualidade; tratamento do esgotamento sanitário e a coleta de lixo com disposição final ambientalmente adequada.

1999, deu nova redação aos incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição estadual. O inciso II, com nova redação, instituiu que 25% do ICMS pertencente aos municípios seria distribuído segundo critérios "... econômicos, sociais e ambientais a serem definidos em lei complementar." Com esse procedimento, ficou assegurado que a lei que instituir os critérios a serem utilizados no cálculo dos índices de participação dos municípios para distribuição do ICMS deverá contemplar, obrigatoriamente, os critérios ambientais.

Promulgada a emenda constitucional, o passo seguinte foi a formatação do pré-projeto de lei complementar, tendo como base as experiências dos estados acima citados. Em seguida, promoveu-se amplo ciclo de debates, palestras, reuniões técnicas e seminários, envolvendo órgãos federais, estaduais e municipais, poderes Legislativo estadual e municipal, prefeituras, Associação Mato-grossense dos Municípios, ONGs; representações indígenas, representações patronais e de trabalhadores, estabelecimentos de ensino, associações e ambientalistas. Os resultados foram traduzidos no texto final do projeto adequado à realidade mato-grossense.

### **A lei do ICMS-Ecológico**

A Lei Complementar no 73, de 7 de dezembro de 2000, incluiu, nos critérios de cálculo para composição dos índices de participação dos municípios no ICMS, dois critérios ambientais:

- critério unidades de conservação/territórios indígenas – UC/TI, pelo qual serão distribuídos 5% do ICMS pertencente aos municípios, a partir do primeiro ano de vigência (2002), conforme a proporção das áreas dos municípios respectivos, reservadas a essas unidades;
- critério saneamento ambiental, pelo qual serão distribuídos 2% do ICMS pertencente aos municípios, a partir do terceiro exercício de vigência (2004).

A Lei Complementar no 73/2000 teve a preocupação com a dimensão qualitativa, tanto do critério saneamento ambiental (expressa no Artigo 7º), quanto das unidades de conservação/territórios indígenas (Artigo 8º). Preocupou-se, ainda, no caso das unidades de conservação/territórios indígenas, em impor sanções, por meio da redução de percentual aos municípios que tenham áreas submetidas a graves danos ambientais (§ 4º do Artigo 8º).

Tabela 1 – Fator de correção do ICMS-Ecológico por categoria de UC

<b>Categoria de unidade de conservação</b>	<b>Fator de correção</b>
Reserva biológica	1,0
Estação ecológica	1,0
Parques federal, estadual e municipal	0,7
Monumento natural	0,8
Refúgio da vida silvestre	0,8
Área de Proteção Ambiental – APA	0,2
Florestas federal, estadual e municipal	0,5
Reserva extrativista	0,5
Área de Relevante Interesse Ecológico	0,3
Reserva da fauna	0,4
Reserva de desenvolvimento sustentável	0,5
Reserva particular do patrimônio natural	0,2
Estrada parque	0,3
Terra indígena	0,7
Área de proteção especial	0,5

Fonte: anexo II da Lei Complementar nº 73/2000

Dada a diversidade e tipos de usos das unidades de conservação e outras áreas protegidas, foram considerados, para efeito de cálculo dos índices de participação dos municípios, fatores de correção para as diferentes categorias de manejos, conforme mostra a tabela a seguir:

Idêntico procedimento foi adotado para os territórios indígenas, criando-se os fatores de correção em função do nível de consolidação formal:

Tabela 2 – Fator de correção para territórios indígenas (\*)

Nível de regularização fundiária	Fator de correção
Registradas	0,70
Homologadas	0,65
Reservadas/dominicais	0,60
Demarcadas	0,55
Em demarcação	0,45
Declaradas	0,40
Identificadas	0,30
Em identificação	0,00
A identificar	0,00

(\*) por nível de regularização fundiária, por propósitos do ICMS-Ecológico  
Fonte: anexo I do Decreto no 2.758/2001.

### **A dimensão das unidades de conservação/territórios indígenas utilizadas no cálculo do ICMS-Ecológico 2002 e a sua relevância**

As unidades de conservação/territórios indígenas beneficiadas com o ICMS-Ecológico, no exercício de 2002, estão distribuídas entre 68 dos 139 municípios mato-grossenses. Esses 68 municípios possuem área de 69,4 milhões de hectares, que representam 76,3% da área total do estado (91 milhões de hectares). As unidades de conservação abrigadas nos territórios desses municípios representam 2,9% de toda a área do estado e as terras indígenas, 13,6%, perfazendo 16,5% da área total do estado.

O total de área das unidades de conservação, utilizadas no cálculo do ICMS-Ecológico para o exercício de 2002, em Mato Grosso, é relativamente pequeno: 2,9% de toda a área do estado. O baixo número de UCs estaduais e federais, aliado à ínfima área compreendida pelas UCs municipais, quase todas incluídas na categoria de parques urbanos voltados mais para o lazer que para a proteção da biodiversidade, mostra que praticamente inexistem políticas públicas de proteção à biodiversidade dirigidas a preservar amostragens significativas dos variados ecossistemas de floresta amazônica, de cerrados, do pantanal e dos variados ecótonos de transição, abundantes em Mato Grosso.

É bom que se diga que a maioria das unidades de conservação estaduais, computada pelo cálculo do ICMS-Ecológico (Índice de UC/TI), 2002, é de formação recente. Essas unidades foram criadas na década de 1990, sob pressão do Programa de Desenvolvimento Agroambiental - Prodeagro.

Ecologistas e fóruns internacionais recomendam que sejam preservados como unidade de conservação de uso indireto, pelo menos 10% das áreas selecionadas pela diversidade ecológica dos ecossistemas existentes. Ora, a somatória das áreas de todas as UCs existentes em Mato Grosso totaliza 2,6 milhões de hectares, equivalente a 2,9% da superfície do estado, ou seja, muito longe do mínimo recomendado.

Ainda assim, é relevante o papel já desempenhado pelas UCs em terras de proteção ambiental. Dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso - Fema-MT indicaram que, em 1999, a área total desmatada correspondia a 25,8 milhões de hectares, cerca de 28,5% da superfície do estado; já o desmatamento em áreas das UCs alcança 228,3 mil hectares ou 13,9% da área monitorada pela Fema.

É verdade que o processo de desmatamento nas UCs foi menos do que a do estado, mas não há o que comemorar porque simplesmente não deveria ter ocorrido o desmatamento nas UCs, que em seis anos passa de 7,6% (1992) para 13,9% (1999), mostrando que a cultura depredadora do desmatamento e de queimadas não respeita essas unidades.

Isso posto, verifica-se que é imprescindível a criação de novas UCs, mas é igualmente necessária sua proteção. Não basta aumentar a quantidade da área legalmente protegida, é necessário gerenciá-la e manejá-la, segundo suas características, para protegê-la dos depredadores.

O ICMS-Ecológico ao mesmo tempo em que estimula financeiramente a criação de unidades de conservação (quanto maior a área protegida maior a transferência de ICMS), preocupa-se com a qualidade das UCs, podendo o município perder parcial ou totalmente esses recursos extras, se as mesmas forem expostas e sofrerem danos ambientais (Art. 8º, § 4º da LC 73/2000).

O ICMS-Ecológico é um instrumento eficaz no estímulo à integração de políticas ambientais federal, estadual e municipal, especialmente como instrumento para a elaboração e prática de políticas ambientais municipais e, mais que isto, instrumento de mudanças de comportamento dos agentes públicos e privados, governamentais e não governamentais no sentido de proteger a biodiversidade.

### **Os reflexos econômicos nas receitas dos municípios beneficiados**

Nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, os 68 municípios beneficiados receberam 3,4 milhões de reais por sediarem unidades de conservação e territórios indígenas. A estimativa para o exercício de 2002 era que os recursos do ICMS-Ecológico ultrapassassem 23 milhões de reais. Para o exercício de 2003, a estimativa é que os recursos passem de 25 milhões de reais e, no exercício de 2004, com a entrada em vigor do critério saneamento ambiental (água, lixo e esgoto), os recursos deverão ultrapassar os 34 milhões de reais.

Os resultados obtidos nos primeiros meses de vigência, permitiram observar fortes impactos positivos nas receitas municipais devidos aos efeitos do ICMS-Ecológico. Em termos relativos, seis municípios tiveram receitas provenientes do repasse do ICMS aumentadas em mais de 50%: Nova Nazaré, aumento de 74,6%; Alto Boa Vista, 64,4%; Rondolândia, 61,6%; Conquista D'Oeste, 61,2%; Gaúcha do Norte, 56,5%; Chapada dos Guimarães, 53,5%. Em termos de valores absolutos, o município de Chapada dos Guimarães recebeu, no exercício de 2002, cerca de 1,5 milhão de reais; Comodoro e Juína receberam valores acima de um milhão de reais; mais doze municípios receberam valores que variam de 500 a 800 mil reais em 2002.

### **Outras contribuições do ICMS-Ecológico em Mato Grosso**

Nos sete meses iniciais de vigência do ICMS-Ecológico em Mato Grosso, destacaram-se os seguintes reflexos positivos:

- aprovação de lei municipal, em Chapada dos Guimarães, que destinou 40% dos recursos provenientes do ICMS-Ecológico à preservação de nascentes e educação ambiental. Isso representou investimentos na ordem de 600 mil reais para essas atividades no exercício de 2002;
- apresentação, por vereadores de vários municípios beneficiados, de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e à Lei de Orçamento Anual – LOA, estabelecendo projetos e atividades ambientais, tendo como fonte os recursos provenientes do ICMS-Ecológico;
- seminários, realizados pelos municípios de Juína e Brasnorte, para definirem, com a sociedade, as aplicações dos recursos provenientes do ICMS-Ecológico;

- encontro do procurador da República em Mato Grosso com representantes indígenas, dos municípios de Campo Novo do Parecis e Tangará da Serra e da Associação Mato-grossense de Municípios, para discussão dos critérios de aplicação de recursos provenientes do ICMS-Ecológico em territórios indígenas;
- consulta para criação de um corredor ecológico, compreendendo os municípios de São José do Xingu, Porto Alegre do Norte, Confresa e Santa Terezinha, todos na microrregião do norte Araguaia;
- a lei do ICMS-Ecológico levou o governo estadual à criação, por meio do Decreto nº 2.758, de 16 de julho de 2001 (Artigo 3º), do Cadastro Estadual de Unidades de Conservação-CEUC. Vale lembrar que, antes do ICMS-Ecológico, não havia controle mais sistematizado sobre as UCs pelo Órgão Estadual de Meio Ambiente, o que era feito de forma nominal (virtual). Pelo mesmo decreto (parágrafo único do artigo 2º), estabeleceu-se a obrigatoriedade dos municípios de apresentarem, a partir de 2002, os planos de aplicações dos recursos provenientes do ICMS-Ecológico, para avaliação dos procedimentos, em especial, de avaliação das unidades de conservação e territórios indígenas.

Observa-se que, embora modestas, as ações, frutos da democratização no processo de elaboração e implantação do ICMS-Ecológico, já se fazem presentes no pensar da sociedade em defesa do meio ambiente. Todavia, meios coercitivos ainda se fazem necessários até que se tenha a correta compreensão do conceito de desenvolvimento sustentável.

## **Conclusões**

O ICMS-Ecológico, como política de incentivo econômico para criação e manutenção de UCs, territórios indígenas e ações no meio ambiente urbano, se pensado e elaborado de forma participativa e atendendo às especificidades regionais, é consistente na melhoria da qualidade de vida e defesa do meio ambiente.

Há necessidade de permanente contato com os munícipes, executivo e legisladores, objetivando estimular e orientar a disseminação do ICMS-Ecológico como fonte de financiamento para os projetos ambientais.

O curto espaço de sete meses de vigência do ICMS-Ecológico no estado de Mato Grosso, mostra que ainda é cedo para avaliar os seus reais impactos no desenvolvimento sustentável. Todavia, o êxito alcançado por algumas ações práticas, observadas nesse curto espaço de tempo e as quais se somam as experiências bem-sucedidas, em particular nos estados do Paraná e Minas Gerais, recomendam-no como instrumento público adequado às ações ambientais e à melhoria das condições de vida.

Em particular, vale lembrar que o ICMS-Ecológico não cria um novo imposto sobre a sociedade. Apenas redefine e inclui critérios ambientais para distribuição de imposto já pago pelo contribuinte e pertencente aos municípios.



## *9. FPE Verde: uma fonte para o desenvolvimento sustentável*

*Nilo S. M. Diniz<sup>1</sup>*

### **Resume**

*O FPE Verde pode ser mais uma fonte para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Estados mais pobres e comunidades locais passariam a ser recompensados por disponibilizar seus territórios à conservação de recursos naturais e à proteção dos povos indígenas. O projeto de lei complementar, apresentado pela senadora Marina Silva, reservaria 2% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal repassados aos estados, realocando-os proporcionalmente à extensão das áreas que mantenham como unidades de conservação e terras indígenas demarcadas. Essa iniciativa representará passo importante para a inclusão do componente socioambiental na esperada reforma tributária.*

---

<sup>1</sup> Sociólogo, mestre em jornalismo pela UnB, assessor da senadora e atual ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

## Antecedentes

Um outro desenvolvimento é possível. Essa tem sido uma das premissas de um movimento social extrativista que irrompeu nos seringais de Xapuri e Brasília, no Acre, na passagem dos anos 70 e 80. No embate com o modelo dominante de ocupação e desenvolvimento da Amazônia, esse movimento, a partir dos anos noventa, passou a contar com lideranças políticas à frente de governos municipais, estaduais, assim como na bancada amazônica do Congresso Nacional. Uma de suas principais demandas, desde 1985, foram as reservas extrativistas – RESEX, inicialmente como alternativa de reforma agrária, de posse comunitária da terra e de conservação dos seringais e, posteriormente, também como forma de uso sustentável dos recursos naturais, de manutenção da biodiversidade e de outros serviços ambientais.

Entre as lideranças políticas desse movimento no Congresso Nacional, destaca-se a senadora Marina Silva, eleita em 1994 pelo Partido dos Trabalhadores do Acre. Parceira de Chico Mendes nos empates contra a derrubada de florestas, suas proposições, no âmbito do Senado e junto ao Executivo, vêm consolidando no campo institucional a chamada vertente socioambiental. Iniciativas como o projeto de lei de acesso à biodiversidade e ao conhecimento tradicional, o Programa Amazônia Solidária, apresentado ao governo, em atuação integrada com o Conselho Nacional dos Seringueiros e o Grupo de Trabalho Amazônico, ou ainda o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo – Prodex, a primeira linha de crédito para o agroextrativismo amazônico incorporada à carteira do Banco da Amazônia, procuram atender ao preceito do uso sustentável dos recursos naturais, assegurando direitos e melhores condições para a atividade produtiva de segmentos menos favorecidos. Em estreita articulação com esse movimento e com alguns governos locais, esses projetos integram um esforço mais amplo em favor da inversão de prioridades nas políticas de desenvolvimento. É nesse contexto que se insere a proposta do FPE Verde.

## Projeto FPE Verde

O Projeto de Lei Complementar no 53/2000 propõe a criação de uma reserva de 2% sobre o repasse anual do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal. Esse percentual seria obtido extraindo-se 0,5% do montante a ser distribuído para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mais 1,5% para os estados das regiões Sul e Sudeste<sup>2</sup>. O valor equivalente a esses 2% deveria ser distribuído para todos os estados, de acordo com alíquotas (Tabela 1) estabelecidas proporcionalmente ao percentual de unidades de conservação (UCs) federais e terras indígenas (TIs) em relação ao conjunto do território de cada estado.

Tabela 1 – Categoria da Unidade da Federação (\*)

Categoria da Unidade da Federação	Coefficiente
a) até 5%	1
b) acima de 5% até 10%	2
c) acima de 10% até 15%	3
d) acima de 15% até 20%	4
e) acima de 20% até 25%	5
f) acima de 25% até 30%	6
g) acima de 30% até 35%	7
h) acima de 35% até 40%	8
i) acima de 40%	9

(\*) segundo percentual de área ocupada por UCs e TIs

Fonte: anexo II do PLC 53/2000.

Em outras palavras, a proposta determina que o percentual do repasse ambiental a cada estado da Federação seja proporcional às áreas dos respectivos territórios destinadas a UCs e TIs. O projeto, nesse e em outros dispositivos, resultou de consultas a técnicos e estudiosos da área tributária

<sup>2</sup> A Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, determina o repasse de 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15% para o Sul e Sudeste. A reserva proposta pelo PLC-53/2000 modifica esse percentual para 84,5% e 13,5%, respectivamente.

e florestal, lideranças políticas, entidades ambientais, representantes de governos estaduais, entre outros, passando a ser conhecido como FPE Verde.

Estabelecendo essa reserva de 2% com peso relativamente maior para as regiões Sul e Sudeste, o PLC reforça uma tendência segundo a qual as regiões mais ricas contribuem para programas de desenvolvimento sustentável e conservação nas regiões mais pobres. Uma das razões é que as regiões mais industrializadas do país dependem menos do repasse do FPE na composição global de suas receitas, mantidas por arrecadação própria de impostos e tributos.

Por outro lado, na Amazônia e na região Centro-Oeste, encontra-se a maior parte dos ecossistemas preservados, das unidades de conservação federais e da população indígena do país, estimada em cerca de 701 mil pessoas, de acordo com o censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. A importância das regiões do Centro-Norte do país para a conservação e os povos indígenas pode ser medida em comparação com as regiões do Sul do país. Tomando apenas os estados do Amazonas, Mato Grosso e Maranhão, o total de UCs e TIs que abrigam corresponde a mais de cinquenta vezes o total dessas áreas em todos os estados das regiões Sul e Sudeste (55.235.945 contra 1.159.300 km<sup>2</sup> – Tabela 3).

Se o FPE Verde for aprovado, tendo por base o cálculo do repasse de 2001, dezessete estados teriam valor acrescido, enquanto três sofreriam uma redução inferior a 0,25% e sete inferior a 10%, sendo esses, na sua totalidade, integrantes das regiões Sul e Sudeste. Estados do Nordeste, como Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte e Sergipe seriam beneficiados com cerca de 28 milhões de reais a mais sobre o repasse, segundo os mesmos cálculos. Já o repasse para os estados do Centro-Oeste cresceriam para mais de 42 milhões de reais, montante significativo, por exemplo, para a promoção de atividades produtivas mais apropriadas à conservação do bioma Cerrado. A região Norte seria a maior beneficiada, percebendo um aumento de repasse da ordem de R\$ 160 milhões. Os estados de Rondônia e Roraima, com maior área do território reservada para UCs e TIs, passariam a ter cada qual um acréscimo superior a R\$ 32 milhões (Tabela 2).

Tabela 2 – Valores do FPE

Estados	Valores do FPE -2001				(em R\$ 1.000,00)	
	Conforme LC nº 62 (a)	Excluída parcela ambiental (b)	Parcela ambiental (c)	Incluída parcela ambiental (B+C) (d)	Varição (D-A) (e)	Varição % (f)
Acre	490,451.59	487,569.09	28,202.76	515,771.85	25,320.26	5.16
Amapá	489,461.31	486,276.51	14,101.38	500,377.89	10,916.58	2.23
Amazonas	400,045.63	397,678.68	28,202.76	425,881.44	25,835.81	6.46
Pará	876,246.75	871,071.56	23,500.38	894,571.94	18,325.19	2.09
Rondônia	403,658.43	401,275.42	32,902.26	434,177.68	30,519.25	7.56
Roraima	355,645.50	353,548.36	32,902.26	386,450.62	30,805.12	8.66
Tocantins	622,204.00	618,526.98	9,399.00	627,925.98	5,721.98	0.92
Alagoas	596,412.65	593,462.19	4,699.50	598,161.69	1,749.04	0.29
Bahia	1,347,086.01	1,339,153.63	4,699.50	1,343,853.13	-3,232.88	-0.24
Ceará	1,051,854.51	1,045,653.97	4,699.50	1,050,353.47	-1,501.04	-0.14
Maranhão	1,034,837.09	1,030,185.18	9,399.00	1,039,584.18	4,747.09	0.46
Paraíba	686,560.55	682,509.62	4,699.50	687,209.12	648.57	0.09
Pernambuco	989,247.03	983,427.55	4,699.50	988,127.05	-1,119.98	-0.11
Piauí	619,537.42	615,885.62	4,699.50	620,585.12	1,047.70	0.17
Rio Grande do Norte	598,964.54	595,429.16	4,699.50	600,128.66	1,164.12	0.19
Sergipe	595,724.49	592,211.77	4,699.50	596,911.27	1,186.78	0.20
Distrito Federal	98,950.50	98,362.42	9,399.00	107,761.42	8,810.92	8.90
Goiás	407,600.97	405,195.31	4,699.50	409,894.81	2,293.84	0.56
Mato Grosso	330,872.03	328,919.12	14,101.38	343,020.50	12,148.47	3.67
Mato Grosso do Sul	190,962.15	189,826.41	4,699.50	194,525.91	3,563.76	1.87
Espirito Santo	215,047.46	193,535.55	4,699.50	198,235.05	-16,812.41	-7.82
Minas Gerais	638,619.30	574,747.90	4,699.50	579,447.40	-59,171.90	-9.27
Rio de Janeiro	219,018.68	197,104.19	9,399.00	206,503.19	-12,515.49	-5.71
São Paulo	143,364.98	129,019.02	4,699.50	133,718.52	-9,646.46	-6.73
Paraná	413,349.90	372,009.75	4,699.50	376,709.25	-36,640.65	-8.86
Rio Grande do Sul	337,595.85	303,826.23	4,699.50	308,525.73	-29,070.12	-8.61
Santa Catarina	183,478.50	165,112.87	4,699.50	169,812.37	-13,666.13	-7.45
<b>Total</b>	<b>14,336,497.89</b>					

## **Como pode ser feito**

Da mesma maneira que o movimento dos seringueiros transitou da resistência para uma postura mais propositiva, seus aliados no poder público vêm se orientando mais para uma política de como se pode fazer, em vez daquela baseada no que não se pode fazer. No caso do Congresso Nacional, sem prejuízo das políticas de comando e controle, iniciativas legislativas como o FPE Verde, provenientes na maioria dos casos de bancadas progressistas, também procuram contribuir para uma gestão ambiental proativa, em especial por meio da criação de instrumentos financeiros, tributários e econômicos que incentivem a sustentabilidade em sentido amplo.

A exemplo da experiência do ICMS-Ecológico de estados como Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso, a proposta do FPE Verde incorpora a variável ambiental como mais um critério para a distribuição de recursos federais aos estados. Da mesma forma que Congresso Nacional e Executivo devem promover a justiça tributária de um ponto de vista social, criando condições para a redução da desigualdade, esta proposta procura contribuir para um maior equilíbrio econômico entre as regiões, pelo menos no que concerne ao investimento para o desenvolvimento sustentável. Os estados, sobretudo nas regiões mais pobres, precisam obter repasses federais com essa finalidade, ainda mais porque, como já mencionado, são essas regiões que abrigam extensas áreas com ecossistemas ainda preservados e inúmeras comunidades indígenas que precisam ter assegurado o direito à terra.

Partindo do poder público, medidas como essa representam uma sinalização necessária, especialmente para governos e forças políticas locais que, muitas vezes, resistem a legislações e procedimentos administrativos definidos em âmbito federal e voltados para as áreas social e ambiental. A idéia da sustentabilidade deve ser vista como desafio para o desenvolvimento em todo o país, considerando também a vantagem comparativa que a biodiversidade e a abundância de recursos naturais, como a água, representa interna e externamente. Por sua vez, as regiões mais pobres do país querem e necessitam encontrar alternativas para um desenvolvimento auto-sustentado do ponto de vista econômico. Entretanto, se não se trata de estimular modelos que têm gerado exclusão social e degradação ambiental, também não caberia exigir ousadia e criatividade de estados deficitários técnica e financeiramente, sem o devido apoio da União e dos estados mais ricos. Tal mudança de paradigma, além de complexa, exige sacrifícios locais, mas certamente resulta em benefícios que extrapolam os limites do estado e podem informar estratégias que interessam a todo o país.

Assim, estados como Rondônia, que conserva 30,12% de seu território, e Roraima, que tem 49,75% (Tabela 3) ocupados por UCs e TIs, devem receber recursos que viabilizem programas produtivos compatíveis com as características de uso de grande parte do território, gerando renda, trabalho e desenvolvimento, até porque esses programas também precisam dialogar com a meta de conservação das áreas mencionadas, reduzindo a pressão econômica sobre elas.

## **Conservação e desenvolvimento: sustentabilidade**

A proposição do FPE Verde pode levantar uma questão referente à conservação. Embora não seja tema deste texto, cabe mencionar preliminarmente alguns aspectos. Se o critério para acessar recursos adicionais é o total de UCs e TIs em cada estado e se esses recursos devem ser aplicados em projetos sustentáveis, então o valor atribuído a essas áreas estaria financiando iniciativas de uso sustentável e de conservação dos recursos fora delas. Portanto, um pressuposto dessa alteração do FPE é que conservação – e sustentabilidade – envolvem a gestão de todo o território e não apenas das áreas protegidas. Assegurar o direito de gerações futuras usufruírem da mesma base natural de que dispomos para o seu desenvolvimento implica sustentabilidade do nosso desenvolvimento, compreendendo a conservação dos recursos e dos serviços ambientais, conforme os compromissos consignados na Agenda 21. Ou seja, muito além de uma política de áreas protegidas, é preciso estabelecer condições favoráveis para uma mudança no padrão de produção e consumo em todos os níveis. Do contrário, estaremos comprometendo as próprias UCs e TIs a um futuro em que fora delas não houvesse mais do que escassez.

Tabela 3 – Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas Demarcadas e Respectivas Áreas por Unidade da Federação

Unidade da Federação	Área da unidade da Federação em km <sup>2</sup> (1)	Terra indígena em hectare (2)	(2) / (1) em % (3)	Unidade de Conservação (ha) (4)	(4) / (1) em % (5)	Unidade de Conservação e terra indígena em % (3) + (5)
Acre	153.149,9	1.517.681	9,91	2.341.681	15,29	25,20
Amazonas	1.577.820,2	25.885.741	16,40	14.900.495	9,44	25,84
Amapá	143.453	1.186.585	8,27	2.044.188	4,26	12,53
Pará	1.253.184,5	20.946.383	16,71	5.791.145	4,62	21,33
Rondônia	238.512,8	4.851.589	20,34	2.332.534	9,78	30,12
Roraima	225.116,1	7.373.281	32,75	3.827.128	17,00	49,75
Tocantins	278.420,7	1.989.508	7,15	571.562	2,05	9,20
Maranhão	333.365	1.644.389	4,93	523.702	1,57	6,50
Piauí	252.378,5	-	-	745.111	2,95	2,95
Ceará	146.348,3	-	-	39.189	0,27	0,27
Rio Grande do Norte	53.306,8			1.166	0,02	0,02
Paraíba	56.584,6	26.270	0,46	4.321	0,08	0,54
Pernambuco	98.937,8	97.674	0,99	1.648	0,02	1,01
Alagoas	27.933,1	3.974	0,14			0,14
Sergipe	22.050,4	4.317	0,20	2.766	0,12	0,32
Bahia	567.295,3	69.281	0,12	295.839	0,52	0,64
Minas Gerais	588.383,6	58.974	0,10	211.829	0,36	0,46
Espírito Santo	46.184	7.561	0,16	55.474	1,20	1,36
Rio de Janeiro	43.909,7	2.420	0,06	185.550	4,22	4,28
São Paulo	248.808,8	13.782	0,06	9.594	0,04	0,10
Paraná	199.709,1	80.774	0,40	289.734	1,45	1,85
Santa Catarina	95.442,9	34.584	0,36	64.043	0,67	1,03
Rio Grande do Sul	282.062,0	89.461	0,32	55.520	0,20	0,52
Mato Grosso do Sul	358.158,7	596.923	1,67	434.078	1,21	2,88
Mato Grosso	906.806,9	11.873.718	13,09	407.900	0,45	13,54
Goiás	341.289,5	41.166	0,12	191.868	0,56	0,68
Distrito Federal	5.822,1	-	-	39.346	6,76	6,76

À primeira vista, portanto, uma política de conservação baseada em áreas protegidas não sobrevive a longo prazo sem efetiva mudança no paradigma do desenvolvimento. Embora não seja propriamente uma novidade, essa perspectiva nos fundamentos da proposta reforça questionamentos quanto ao modelo de conservação adotado no país. Apesar dos inegáveis avanços da nova lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, ainda persiste, especialmente na gestão, uma concepção essencialmente fundada no modelo dos parques norte-americanos, onde qualquer presença humana ou atividade produtiva – por mais primitiva – é sempre considerada deletéria, seja qual for o tipo de sociedade em questão. Segundo alguns estudiosos, essa forma de conceber a conservação é inadequada para a realidade brasileira, considerando-se a expressiva diversidade sociocultural existente no país. Segundo esse ponto de vista, aqui estaria uma das raízes da atual crise das unidades de conservação, já que se torna difícil consolidá-las sem articular apropriadamente a dimensão política local e os aspectos culturais envolvidos.

As unidades de conservação deveriam ser vistas como necessidade da coletividade, numa política de desenvolvimento responsável, que compreenda a importância dos serviços ambientais. Não podem ser tomadas, da mesma maneira que as terras indígenas, como mais um entrave ou engessamento para o desenvolvimento – entendimento recorrente entre algumas lideranças locais. Uma gestão eficiente do território deve ser integrada e compartilhada, o que pressupõe diálogo e negociação entre os diferentes segmentos envolvidos. Apenas assim, é possível definir e implementar, em nível local, os termos de um desenvolvimento combinado com a necessidade da conservação. Em lugar de se pretender construir redomas de proteção contra pessoas e práticas predadoras - invariavelmente associadas à expansão da fronteira agropecuária –, as UCs e TIs devem ensejar, direta ou indiretamente, práticas sustentáveis. Isso é, afinal, o que se pretende com o FPE Verde.

Ao mesmo tempo, é necessário assegurar condições de vida às comunidades tradicionais e locais que, na maioria dos casos, contribuíram para a conservação e até para o enriquecimento biológico de áreas naturais. Não se pode ver nelas uma ameaça à conservação, quando são essas comunidades que souberam sobreviver conservando. Do contrário, apenas se multiplicam adversários e outros fatores adversos à conservação. Conflitos fundiários e outras dificuldades institucionais indicam, entre outras, a necessidade de uma nova leitura para essa questão, à luz da lei do SNUC – considerando-se as eventuais lacunas e possibilidades de aprimoramento.

A inclusão das áreas indígenas demarcadas no critério de distribuição responde ainda mais claramente à necessidade de associação entre o incentivo a projetos sustentáveis e à conservação das áreas e a proteção dos direitos indígenas. O respeito à integridade cultural dessas comunidades envolve também atenção muito especial às relações sociais de produção mantidas no entorno de suas terras e com a sociedade em geral. O aspecto cultural da sustentabilidade se refere diretamente a essas relações. São inúmeros os exemplos de práticas produtivas insustentáveis que impactam violentamente as comunidades indígenas: a extração ilegal de madeiras de lei, como o mogno, em diferentes áreas da Amazônia, e a pressão sobre as terras indígenas; o roubo de conhecimentos tradicionais pela chamada biopirataria; a mineração e o garimpo descontrolado em áreas circunvizinhas, motivando invasões etc.

Dessa forma, a proposta do FPE Verde pode ser entendida como uma nova e significativa oportunidade para as negociações entre o poder público federal e os atores locais na criação e consolidação das UCs e TIs, de acordo com uma perspectiva mais abrangente, sustentabilista e socioambiental.

### ***Um projeto em debate***

A aplicação dos recursos adicionais que a maioria dos estados passaria a contar tem sido alvo de algumas polêmicas. O PLC, textualmente, vincula a sua "aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável, segundo diretrizes estabelecidas na regulamentação dessa Lei". Desde a formulação da primeira proposta de PLC, em 1999, especialistas que colaboraram na definição dos dispositivos, inclusive integrantes do Tribunal de Contas da União, recomendavam a vinculação se o objetivo de fato era criar uma nova fonte para projetos sustentáveis. Ainda que não obrigatoriamente, parte desses recursos poderiam também ser investidos nas próprias UCs e TIs, mediante, evidentemente, algum tipo de convênio com órgãos federais responsáveis por essas áreas.

Entretanto, compensar a falta de investimentos federais – nesse caso, responsabilidade do Ibama e da Funai – com essa nova fonte comprometeria a prioridade mencionada quanto à compatibilização das atividades econômicas com a conservação das UCs e TIs. Há quem ainda afirme que mesmo a vinculação a projetos de desenvolvimento sustentável seria uma interferência indevida nas decisões locais. O que a autora do projeto tem defendido, nos debates dentro e fora do Congresso Nacional, é que os estados beneficiados com o FPE Verde deveriam criar um novo fundo estadual, com uma gestão compartilhada entre governo e organizações da sociedade – representantes de comunidades locais, de ONGs, empresários –, que definiria os projetos a serem apoiados, sempre de acordo com a regulamentação a ser estabelecida posteriormente à promulgação da lei.

No Congresso Nacional, o debate sobre o FPE Verde – cujo Projeto de Lei foi aprovado no Senado no final de 2002 – ainda não se iniciou propriamente na Câmara dos Deputados, onde o projeto aguarda parecer do deputado Sigmaringa Seixas (PT/DF), na Comissão de Constituição e Justiça. Outras duas iniciativas tramitam na casa, uma inspirada no projeto de lei da senadora, de iniciativa do deputado Marcos Afonso – PT/AC, e outra (PLC – 117/2000), do deputado Ronaldo Vasconcelos – PL/MG, que cria uma reserva do Fundo de Participação dos

Municípios na ordem de 1,5% para repasse àquelas localidades que desenvolvam programas e ações permanentes de proteção ambiental. Nesse caso, o critério de distribuição dos recursos é o Índice de Conservação Ambiental do Município-ICAM, calculado a cada ano por órgão do poder Executivo, segundo um fator de meio ambiente e conservação que considera índices de esgotamento sanitário, de lixo tratado e consolidação das unidades de conservação existentes. Esse projeto foi aprovado recentemente na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Essa última iniciativa confirma uma das recomendações feitas à época da primeira versão do FPE Verde. Avaliava-se que qualquer alteração no FPM provocaria expressiva reação contrária por parte de maioria de municípios que ainda dependesse desses recursos. Portanto, a estratégia à época foi inserir o critério ambiental na proposta de FPE, de maneira a abrir caminho para futura inclusão no FPM. Enquanto isso, se estenderia e se consolidaria nos estados o ICMS-Ecológico, benefício também dirigido a municípios com política ambiental eficiente.

Definida a estratégia, a primeira versão do projeto FPE Verde foi apresentada e aprovada na Comissão de Assuntos Sociais do Senado em 1999. No plenário, entretanto, por apenas um voto, o projeto não obteve o quorum exigido para um PLC – 50% dos votos mais um. Reapresentado em 2000, o PLC foi novamente aprovado na CAS, mas rejeitado na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE após três sessões de debates. Um recurso interposto pelo gabinete da senadora Marina Silva e assinado por diversos senadores levou o PLC a nova discussão e votação no plenário do Senado, sendo aprovado após as eleições de 2002.

Nos debates da CAE, tornaram-se mais claras algumas divergências ao projeto por parte de bancadas como as da Bahia e de estados do Sudeste, em especial do Espírito Santo. Para esse último, a redução no repasse seria da ordem de 7,82%, o que representaria uma perda de cerca de 16 milhões de reais, importância expressiva para um dos estados mais pobres do chamado Centro-Sul.<sup>4</sup> No entanto, a posição da maioria dos integrantes da CAE, incluindo a bancada da Bahia, que perderia apenas 0,24%, seguiu apenas a orientação contrária do governo federal, possivelmente determinada pelos ministérios da área econômica, já que o MMA vinha publicamente defendendo o FPE Verde. O senador Romero Jucá – PSDB/RR, líder do governo no Senado, ficou liberado para votar favoravelmente, já que seu estado seria o maior beneficiário do projeto. Alguns senadores das regiões Sul e Sudeste votaram a favor, compreendendo a finalidade da proposta. Governadores e deputados estaduais da Amazônia engrossaram a lista de apoio à proposição, assim como entidades como o Grupo de Trabalho Amazônico, o Conselho Nacional dos Seringueiros e a União Internacional de Conservação da Natureza – UICN.

## **Conclusão**

Se um outro desenvolvimento é possível, o debate sobre o projeto de lei complementar ao FPE demonstra que ainda há fortes resistências a serem vencidas para uma transição rumo a alternativas ambiental e socialmente sustentáveis. Às dificuldades financeiras e tecnológicas somam-se a indiferença ou o respaldo que segmentos políticos empoderados propiciam a agentes econômicos que, direta ou indiretamente, ainda se aproveitam da vantagem competitiva da ilegalidade, da mão-de-obra disponível e do uso irresponsável dos recursos naturais.

<sup>4</sup> Essa redução seria bem inferior caso estivessem demarcadas terras indígenas hoje ocupadas por extensos reflorestamentos para produção de celulose. Além disso, para o caso do Espírito Santo seria recomendável que o Governo Federal adotasse alguma medida compensatória.

O FPE Verde representa, na verdade, mais uma iniciativa no sentido do financiamento do chamado 'custo ambiental'. São serviços ambientais prestados por estados mais pobres e comunidades locais, que merecem ser recompensados pela coletividade nacional por disponibilizar recursos naturais que se tornaram escassos em outras regiões do país e do mundo. A escassez, causada por um desenvolvimento que produz riqueza por um lado, e pobreza e destruição por outro, representará, mais à frente, um beco sem saída.

Felizmente muitos congressistas e dirigentes de governo têm considerado a pertinência de iniciativas como o FPE Verde e o ICMS-Ecológico, como mecanismos de incentivo à sustentabilidade ambiental, critério este que deveria ser integrado à reforma tributária iminente. Afinal, a retomada do desenvolvimento do País terá pela frente um enorme desafio, que também é compromisso do governo eleito: crescimento econômico com inclusão social, qualidade de vida e uso sustentável dos recursos naturais. A proposta do FPE Verde é mais uma contribuição neste caminho.

O FPE Verde pode ser mais uma fonte para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Estados mais pobres e comunidades locais passariam a ser recompensados por disponibilizar seus territórios à conservação de recursos naturais e à proteção dos povos indígenas. O projeto de lei complementar, apresentado pela senadora Marina Silva, reservaria 2% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal repassados aos estados, realocando-os proporcionalmente à extensão das áreas que mantenham como unidades de conservação e terras indígenas demarcadas. Essa iniciativa representará passo importante para a inclusão do componente socioambiental na esperada reforma tributária.



## 10. *Compensações por serviços ambientais no Brasil: uma proposta para a integração de políticas ambientais e sociais*<sup>1</sup>

*Rubens Harry Born*<sup>2</sup>, *Sérgio Talocchi*<sup>3</sup>

*Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz*<sup>4</sup>

Compensações por serviços ambientais-CSA são mecanismos e processos de transferência de benefícios e incentivos a atores sociais, setores econômicos ou instituições que contribuam para a conservação ou o aumento do fluxo e da qualidade de serviços ambientais para a sociedade. Uma aplicação do princípio 'protetor-recebedor'. Quatro estudos de caso apontam os resultados sociais e institucionais do subsídio de borracha, no Acre; do extrativismo vegetal dentro do Parque Nacional do Jaú, no Amazonas; entre ribeirinhos do Gurupá, no Pará; e de uma gama de instrumentos e mercados em criação, visando beneficiar comunidades de quilombolas e caiçaras no Vale do Ribeira, em São Paulo. A análise considera tanto as vantagens quanto os potenciais problemas e conflitos oriundos da criação de CSAs nos distintos contextos e referente aos grupos sociais representados. Os benefícios são melhor capturados quando a organização local é madura e a repartição bem-definida, por meio de contratos e mecanismos de pagamento efetivo para os serviços gerados.

<sup>1</sup> Este artigo foi baseado no estudo publicado pelo Instituto Vitae Civilis e Editora Petrópolis, intitulado *Proteção do capital social e ecológico por meio de Compensações por Serviços Ambientais (CSA)*.

<sup>2</sup> Rubens Harry Born é engenheiro civil com especialização em Engenharia Ambiental, mestre e doutor em Saúde Pública e Ambiental, coordenador-executivo do Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, e dedica especial atenção às atividades de políticas públicas em meio ambiente.

<sup>3</sup> Sérgio Talocchi, economista com mestrado em Economia Ecológica pela Universidade de Barcelona, na Espanha, é também pesquisador do Vitae Civilis.

<sup>4</sup> Praça 10 de Agosto, 51 São Lourenço da Serra-SP – CEP 06890-970. [www.vitaecivilis.org.br](http://www.vitaecivilis.org.br)

## **Introdução**

O Brasil possui grande variedade de ecossistemas e abundância de recursos naturais em diversos pontos de seu território. Nessas áreas, entretanto, é freqüente encontrar pessoas com sérias restrições socioeconômicas, sobretudo nas áreas de educação, saúde, renda e infra-estrutura. Há também restrições de ordem política e do exercício da cidadania, faltando-lhes participação e acesso a processos de formação e implementação de políticas públicas, mercados e informações e até mesmo em aspectos mais simples como documentação pessoal, transporte, educação e saneamento básico. Além disso, a relação dessas populações com o meio onde vivem é, em determinados casos, associada à imagem de degradação ambiental e ao uso indiscriminado de recursos.

Essa situação vem levando órgãos reguladores e governo a utilizarem instrumentos de política ambiental que visem ao controle das atividades econômicas e à ocupação do solo. O resultado tem sido muitas vezes o comprometimento não só da permanência como da manutenção de modos tradicionais de vida e de produção das populações que vivem nessas áreas. Além disso, a efetividade dessas políticas é limitada e freqüentemente baixa, em razão da fragilidade institucional ou operacional dos órgãos que, em tese, deveriam implementar a política ou exercer fiscalização e controle. Essa fragilidade está associada à inadequação de instrumentos ou existência de fatores políticos (clientelismo, ingerências etc.), entre outros motivos.

As políticas ambientais implementadas deveriam objetivar melhor adaptação de tais indivíduos ao meio onde estão inseridos, de forma a melhorar a qualidade de vida, promover maior equidade e justiça sociais e aumentar o controle dessas populações sobre o território onde vivem. Enfim, aumentar o controle e a responsabilidade social sobre políticas e ações de interesse difuso. Nesse sentido, novas políticas voltadas para tais objetivos vêm sendo propostas e aplicadas no mundo e também no Brasil. Por outro lado, é necessário também diminuir o hiato existente entre os que vivem nas áreas de importância ecológica e ambiental e aqueles indivíduos e organizações que demandam os limitados recursos naturais, estimulando os últimos ao consumo mais responsável e menos perdulário dos nossos serviços ambientais.

As principais medidas adotadas visam à aproximação dos atores locais, órgãos reguladores e agentes tomadores de decisão, à ampliação do número e à flexibilização das categorias de unidades de conservação e ao uso de instrumentos econômicos que promovam a preservação ou conservação dos recursos.

O meio ambiente deixa de ser visto simplesmente como provedor de recursos naturais e bens econômicos associados ao uso direto e passa a ser entendido, também, pelo uso indireto, como fonte de fluxos de serviços ambientais. Os instrumentos de políticas ambientais devem, doravante, não se limitar à busca da integridade e qualidade ambiental, mas considerar possíveis benefícios e aspectos da dimensão social do desenvolvimento sustentável, contribuindo, se possível, para ampliar a inclusão social de grupos mais carentes da população.

## **Compensações por serviços ambientais no Brasil**

Serviços ambientais são benefícios indiretos gerados pelos recursos naturais ou pelas propriedades ecossistêmicas das inter-relações entre estes na natureza. Alguns exemplos seriam a regulação do clima, a regulação de fluxos hídricos e de nutrientes e a geração de biodiversidade.

Compensações por Serviços Ambientais – CSA são mecanismos e processos de transferência de benefícios e incentivos a atores sociais, setores econômicos ou instituições que contribuam para a conservação ou aumento do fluxo e da qualidade de serviços ambientais para a sociedade. Uma aplicação do princípio 'protetor-recebedor'.

Na próxima seção, serão apresentados quatro estudos de caso elaborados para o projeto Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil realizado entre maio e setembro de 2001. Além do *Vitae Civilis*, participaram a Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional – FASE, a Fundação Vitória Amazônica – FVA e o Instituto do Homem e do Ambiente na Amazônia – Imazon, conforme discriminado abaixo:

Instituição	Ator	Unidade territorial	Local	Esta
IMAZON	seringueiros	Estado	Acre	AC
FASE	extrativistas ribeirinhos	Município	Gurupá	PA
FVA	extrativistas ribeirinhos	Unidade de conservação	Parque Nacional do Jaú	AM
Vitae Civilis	produtores rurais extrativistas quilombolas	Bacia hidrográfica	Vale do Ribeira	SP

É importante ressaltar que ao longo do processo de elaboração desse projeto, o termo pagamentos foi substituído por compensações, pois notou-se que a transferência de dinheiro é apenas uma das formas de compensar grupos sociais por provisão ou preservação de serviços ambientais. Além da transferência direta de recursos financeiros, as principais compensações seriam: favorecimento na obtenção de créditos; isenção de taxas e impostos; fornecimento preferencial de serviços públicos (incluindo segurança); estabelecimento e garantia de direitos sobre os recursos e serviços ambientais gerados nos territórios; disponibilização de tecnologia e capacitação técnica; subsídios a produtos; garantia de acesso a mercados; criação de canais efetivos de participação na gestão dos territórios e nas políticas incidentes sobre os mesmos.

Os esforços na elaboração do projeto tiveram como orientação as seguintes questões: 1) a compensação por serviços ambientais – CSA pode ser instrumento de benefícios efetivos para agricultores, comunidades rurais e populações indígenas que pratiquem atividades de conservação ambiental e/ou desenvolvimento sustentável? 2) Se sim, em que condições deveriam existir e que oportunidades já existem para que esses atores possam participar da gestão e dos benefícios oriundos de recursos de CSA?

### **Estudos de casos no Brasil**

#### *a) O subsídio aos seringueiros no Estado do Acre – estudo do Imazon*

Este estudo tratou de mecanismo já institucionalizado por meio da Lei Chico Mendes, de âmbito estadual, e objetivou remunerar associações de seringueiros do Acre, buscando-se dar apoio à produção e ao extrativismo sustentável da borracha. No estado é sólida a história de organização dos seringueiros visando o acesso aos recursos florestais. Nesse processo, ainda nos anos 90, foram estabelecidas as chamadas reservas extrativistas, respaldadas em lei federal, e que permitiram o assentamento de comunidades de seringueiros em áreas públicas, cujos uso e conservação são concedidos às associações representativas. O subsídio, embora voltado à produção de borracha, pode ser considerado uma forma de compensação por serviço ambiental, à medida que permite agregação de renda para atores que ajudam a conservar florestas. O caso do Acre é peculiar, pois há uma conjuntura político-institucional favorável aos movimentos sociais, posto que o governo estadual e outras lideranças políticas têm forte vínculo com os mesmos.

#### *b) Atores e desenvolvimento no município de Gurupá/PA e os desafios de CSA – estudo da Fase*

O estudo cobre uma região que não conta com unidades de conservação e que tem vocação para atividades como a extração e o manejo sustentáveis de madeira e diversos produtos não-madeireiros da floresta. Ocorrem distintos agrupamentos sociais em torno das diversas atividades

econômicas e, comparativamente ao caso do Acre, esses atores estão mais fragmentados e enfrentam uma conjuntura política que ainda resiste à consolidação de mecanismos de associativismo, parcerias e proteção ambiental. Assim, se de um lado há diversidade de atores e atividades que podem causar impacto, positiva e negativamente (os serviços ambientais), por outro a fragmentação social e a realidade institucional impõem obstáculos e riscos para a introdução de mecanismos de CSA.

*c) Populações e serviços ambientais em unidades de conservação de proteção integral: o caso do Parque Nacional do Jaú/AM – estudo da FVA*

Este caso diz respeito a uma unidade de conservação. Segundo a lei brasileira, nas unidades de conservação de proteção integral, não se pode admitir a presença de assentamentos humanos. Todavia, a realidade é bem distinta, pois em muitos espaços territoriais transformados em parques nacionais, estaduais ou estações ecológicas, há presença de grupos humanos, desde populações tradicionais, pescadores e agricultores até indígenas. Assim, o estudo sobre a região do Parque Nacional do Jaú – PNJ é emblemático por apresentar uma situação que se repete com frequência em outras unidades de conservação do país. No PNJ, encontram-se vários assentamentos humanos cujos integrantes teriam que ser removidos, se aplicada a legislação, mas que buscam formas de permanecer na região, contribuindo para a conservação da área, ao mesmo tempo em que realizam atividades econômicas para subsistência, que sejam compatíveis com o objetivo da unidade de conservação. Tal situação não é, obviamente, isenta de conflitos, afetando também aqueles que buscam contribuir para a gestão dessas unidades. O CSA poderia ser uma forma de apoiar os agrupamentos humanos que mantêm e colaboram com a conservação desses espaços, mas os obstáculos e riscos à sua implementação estão relacionados às limitações legais e institucionais vigentes, bem como às dificuldades de organização e representatividade encontradas nas comunidades. O PNJ é o maior parque do país e está situado na região amazônica, daí sua relevância em termos de serviços ambientais.

*d) Conservação, desenvolvimento e serviços ambientais em área de Mata Atlântica: o caso do Vale do Ribeira/SP – estudo do Vitae Civilis*

Este estudo contempla a parte paulista da bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape, região com 23 municípios, de topografia acidentada, na qual são encontrados cerca de 1/5 do total de 7% de remanescentes nacionais de Mata Atlântica. Por conta dessa situação, aproximadamente 50% do território do Vale do Ribeira está hoje sob algum regime de proteção ambiental. Nessa, que é a região mais pobre do estado de São Paulo, há contínuo conflito entre aqueles que buscam consolidar a conservação dos ecossistemas e aqueles que trabalham pelo desenvolvimento econômico. Ações com base nas idéias e nos princípios da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento ainda são incipientes, mas ONGs (nacionais e internacionais), associações comunitárias e, mais recentemente lideranças governamentais, vêm apoiando projetos para manejo sustentável de recursos naturais. Há grande participação comunitária e atuação em diversas institucionalidades, tais como: comitê de bacia, conselhos municipais, fórum de desenvolvimento regional. A essa diversidade de atividades sociais e políticas agrega-se, também, a existência de processos de mecanismos de CSA, em funcionamento ou em negociação política para implementação. Foram considerados o ICMS-Ecológico, já em funcionamento; a cobrança pelo uso da água, em fase de negociação; a certificação; o turismo ecológico; o MDL; os fundos públicos de financiamento. O caso é emblemático pois evidencia a relativa independência dos processos institucionais e políticos dos diversos mecanismos de CSA incidentes sobre o mesmo território.

## *Resultados*

Três eixos principais orientaram tanto a elaboração do projeto como as análises posteriores: atores, processos e territórios.

Quanto aos atores, os elementos que mais influenciam a transferência de benefícios por serviços ambientais são: grau de escolaridade, nível de organização social, tipo de relação com o mercado; capacidade de estabelecer parcerias com outros atores ou instituições que possibilitem superar alguns obstáculos.

Fatores como tipo de unidade de conservação, escala territorial, densidade populacional e questão fundiária são exemplos de como especificidades territoriais podem influenciar processos de CSA.

Com relação aos processos referentes à implementação de esquemas de CSA, a atenção deve ser focada em sistemas institucionais de governança e participação, em marcos legais e no estágio dos processos de implementação de instrumentos específicos. Esses estágios podem ser descritos como:

- conscientização: geração de evidências e propostas para enfrentar determinados desafios;
- contratação: negociação formal e informal de política para atender aos objetivos identificados. Além dos foros formais (parlamento, por exemplo), a negociação ocorre na esfera pública da sociedade, em espaços como mídia, seminários etc.;
- cumprimento: refere-se à criação de capacidades e às ações de implementação do contrato (política ou instrumentos) estabelecido.

## ***A perspectiva dos comunitários***

Apesar do alto grau de percepção quanto à colaboração de suas atividades e de seus territórios para a provisão de serviços ambientais, ainda é incipiente a possibilidade de influenciar processos de valorização do espaço e de serviços ambientais, bem como a participação efetiva e ativa na contratação e no cumprimento dos atuais instrumentos de compensação por serviços ambientais.

De maneira geral, as comunidades envolvidas mostraram, além dos recursos financeiros, forte demanda por infra-estrutura, serviços públicos, capacitação e direitos humanos como possíveis fatores de compensação para a implementação ou fortalecimento de atividades que produzem serviços ambientais.

No caso do Vale do Ribeira, por exemplo, percebeu-se que o primeiro enfoque é mais com a qualidade (conteúdo e forma) da possível compensação por serviços ambientais do que com a quantidade ou montante financeiro da mesma. Nesse ponto, coincidiu com a perspectiva dos autores de se dar prioridade às possíveis condições necessárias, modalidades e formas de compensação, do que com uma estimativa, simples ou complexa, da quantificação (valoração) dos serviços ambientais e do potencial do mercado associado aos mesmos.

## ***Perspectiva das entidades executoras do estudo***

Comunidades e populações rurais devem superar diversos tipos de obstáculos para que possam apropriar-se eficientemente de benefícios associados a serviços ambientais produzidos por atividades que realizam ou por territórios onde vivem e sobre os quais exercem controle.

Há dois tipos de ações e medidas que podem levar à melhoria da participação ou do envolvimento comunitário nesses processos. O primeiro, está relacionado ao aumento ou à melhoria na participação em instrumentos e processos de CSA já em fase de cumprimento ou cuja regulamentação seja bastante rígida e estável. O segundo, diz respeito a maneiras de influenciar a regulamentação e participar da criação de instrumentos de CSA ainda em fase de conscientização ou contratação.

Nesse sentido, recomendam-se as seguintes ações e medidas para melhorar a participação de comunidades rurais em CSA:

- conscientização e difusão de informação e conhecimento: para que a participação em CSA torne-se um processo social expressivo, é fundamental aumentar o grau de conhecimento sobre os mecanismos de funcionamento dos instrumentos e processos de CSA, principalmente entre pessoas das comunidades não familiarizadas com tais conceitos;
- geração de informações e bases de dados relevantes: para concretizar o ponto acima, informações acessíveis e de qualidade devem ser disponibilizadas. O que se nota, porém, é que a base de conhecimento sistematizado para dar suporte à regulamentação e à contratação de instrumentos é bastante escassa ou imprecisa;
- criação e fortalecimento de diferentes formas de organização social e associativismo comunitário: relaciona-se com a capacidade de negociação, credibilidade, força de influência em políticas públicas e mesmo logística. Aqui, é importante citar o papel de comitês de bacias hidrográficas e de parcerias com ONGs e com o poder público;
- formação e capacitação técnica de lideranças principalmente quanto à gestão administrativa, negociação comercial e a especificações técnicas dos mecanismos: lideranças e representantes são o ponto de ligação entre comunidades e entre essas e outras instâncias institucionais. Devem ter um conhecimento técnico e preparo político mais apurado que outros membros das associações e das comunidades quanto às questões de CSA, e devem saber se comunicar com as bases e com as outras instituições;
- aprimoramento da estrutura institucional: muitos dos problemas de implementação e funcionamento de instrumentos de CSA e de política ambiental em geral, passam por uma estrutura institucional inadequada, por ser pouco flexível e muito burocrática ou por não permitir a participação de forma efetiva e perder credibilidade;
- regularização fundiária: esse é um dos fatores mais importantes para CSA e, ao mesmo tempo, um dos mais complicados de ser solucionado no Vale do Ribeira. A regularização fundiária, não necessariamente implicando propriedade das terras, tem o papel de relacionar de forma estável uma população ou comunidade e os territórios onde desenvolvem suas atividades, sobre os quais exercem controle e nos quais se produzem os serviços ambientais;
- propostas de alterações do marco legal: participar da elaboração e alterações das leis e regulamentações dos processos de CSA é uma das atividades que requer melhor preparo técnico e ação cidadã, mas também uma das que pode trazer os melhores resultados em termos da eficácia da participação comunitária em CSA, seja pela alteração de taxas, parâmetros e formas de participação regulamentada em leis específicas, seja pela regulamentação de mercados e outros instrumentos econômicos de CSA;
- viabilização de atividades econômicas: que contribuam para a provisão de serviços ambientais e em escala suficiente para atender aos requisitos dos instrumentos específicos para cada caso;
- capacitação em gestão de processos participativos: principalmente quanto à resolução de conflitos, formas de obter consensos e negociações políticas.

## **Conclusão e recomendações**

Apesar de ainda incipientes no Brasil, os processos de CSA mostram grande potencial de implementação. Isso ocorre pela abundância de serviços ambientais atualmente prestados por comunidades sem qualquer reconhecimento e pela crescente conscientização do fato de que comunidades rurais podem ser aliadas na preservação de serviços ambientais que são valorizados por diversos atores da sociedade nacional e global.

Entretanto, ainda há riscos relacionados a efeitos perversos da distribuição de benefícios a grupos ou comunidades de uma região, à substituição de obrigações do Estado por outros tipos de CSA, à competição entre regiões ou tipo de atores na provisão de determinado serviço ambiental e, por fim, às relações entre comunidades e instituições ou pesquisadores.

Em resumo, são destacados três pontos importantes para a realização do potencial de aumento da sinergia entre políticas ambientais e sociais baseadas na provisão e na valorização de serviços ambientais providos por comunidades rurais, indígenas e outros atores cujo manejo do território gere ou proteja esses serviços.

1. Fomento à capacitação e organização de comunitários e comunidades para cobrarem pelos serviços que prestam em conjunto, tanto no âmbito local e regional como global;
2. Melhor integração dos instrumentos existentes de CSA, ou tendentes a esse conceito, de forma a ampliar a efetividade dos resultados desejados, ou seja, a melhoria da qualidade ou manutenção da integridade ambiental, com benefícios sociais aos atores que contribuem para a existência dos mesmos. Os instrumentos são criados, por vezes, com focos ou preocupações específicas (por exemplo, preservação da biodiversidade, uso de águas, captura e fixação de carbono), em processos distintos, limitando possíveis sinergias que seriam obtidas a partir de um enfoque integrado dos serviços ambientais em determinado território. Outra estratégia possível, a ser avaliada no contexto nacional, seria a de focar os instrumentos de CSA a partir dos territórios prioritários (ex.: bacia hidrográfica) e dos atores-chaves locais (desde populações tradicionais e agricultores até organizações municipais) para a conservação.
3. Estímulo e valorização, por parte da sociedade, dos atores cujas atividades contribuem para geração ou manutenção de serviços ambientais. Os principais agentes dessa valorização devem ser empresas, governos, bancos e fundos de desenvolvimento, mídia e consumidores finais. Esses devem demonstrar a importância dessas atividades nas suas decisões de investimento e consumo, fato que hoje ainda ocorre marginalmente.



## *11. Manejo florestal madeireiro na Amazônia: sugestões para melhoria na assistência técnica, na legislação e no processo de gestão do recurso florestal*

*Antônio Carlos Hummel<sup>1</sup>*

### **Resumo**

O manejo florestal para fins madeireiros na Amazônia é abordado examinando a importância de informações adequadas às empresas atuantes no setor e à capacidade institucional dos fornecedores que lhes prestam assistência técnica e capacitação. A experiência de ONGs e do Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia – Promanejo em testar e difundir técnicas de manejo evidencia a viabilidade e eficiência econômica das práticas nessa área. Propõe-se a simplificação das normas que dizem respeito ao setor para agilizar a difusão do bom manejo.

---

<sup>1</sup> Engenheiro florestal, mestre em Ciências de Florestas Tropicais, Coordenador do Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia – Promanejo e Diretor de Florestas do Ibama.

## Introdução

O manejo florestal é a alternativa que compatibiliza os benefícios oriundos da produção florestal com a manutenção dos serviços oferecidos pela floresta. Entretanto, de concreto, sabe-se que grande parte da madeira que chega às indústrias é de origem predatória, seja pelo desmatamento (autorizado ou não), seja pela predominante extração sem manejo florestal. O entendimento e a solução do problema não são simples. A legislação que trata do assunto tem sido alterada anualmente, dificultando saber qual a norma vigente. E não é apenas isso, pois também são negligenciadas questões fundamentais ligadas à assistência técnica, geração e difusão de conhecimentos (responsabilidades, competências e papel dos diferentes atores), especialmente para as comunidades e pequenos e médios produtores florestais. Além disso, faltam discussões sobre quem vai desempenhar as tarefas relacionadas com a extensão e o fomento florestal. Este trabalho trata desses problemas, avalia lições aprendidas e propõe soluções.

## Atores e segmentos envolvidos com o manejo florestal

O entendimento do que representam os principais atores e segmentos envolvidos com o manejo florestal (Figura 1) constitui o passo inicial para apoiar práticas sustentáveis para a floresta.

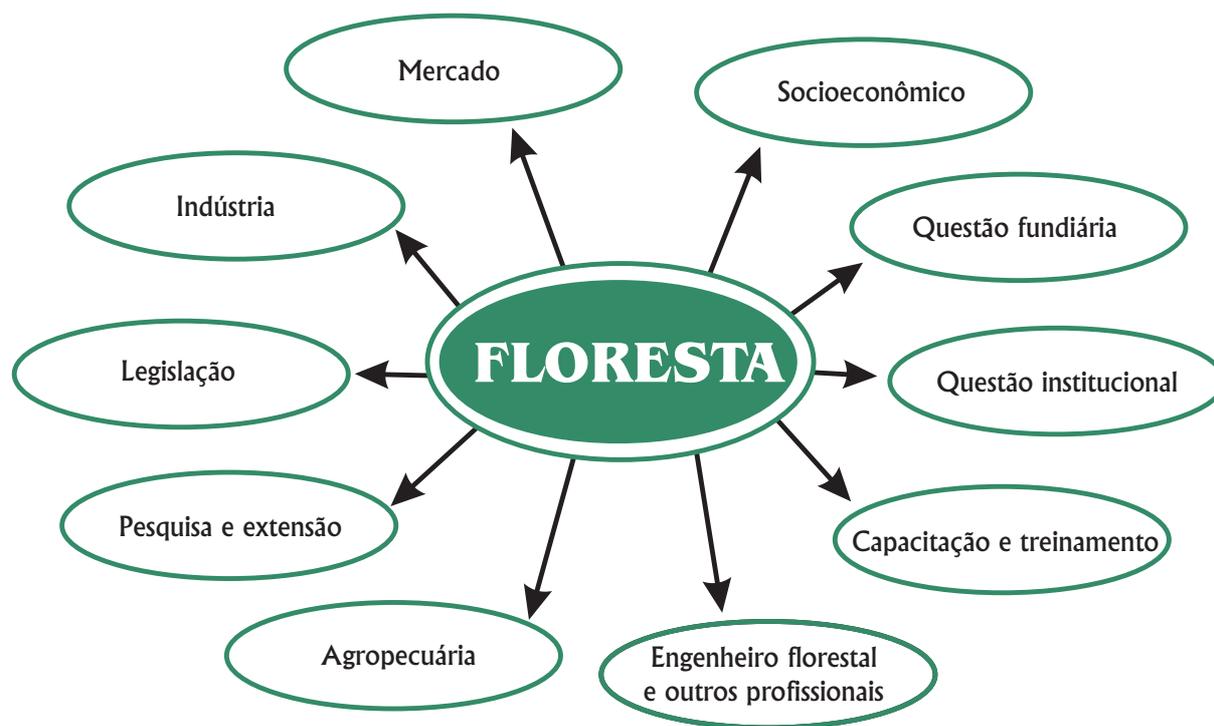


Figura 1 – Segmentos e atores envolvidos com o manejo florestal.

Fonte: adaptado de Freitas (1997).

## Disponibilização de informações técnicas e extensão florestal

A atuação dos organismos florestais na Amazônia ainda é feita com base em ações de comando e controle. As práticas de extensão florestal são incipientes, especialmente no que se refere ao apoio técnico necessário à implantação de planos de manejo florestal. Em contrapartida, existe toda uma infra-estrutura, apesar das deficiências de apoio a práticas de uso alternativo do solo (agropecuária).

Diante disso, as informações existentes sobre manejo florestal raramente são usadas nos projetos e não chegam aos usuários do recurso florestal. Barreto (1997) sugere uma série de medidas para aumentar o uso e a geração de informações relevantes ao manejo florestal: a) estimular a criação de programas de extensão relevantes ao desenvolvimento do setor florestal; b) investir na preparação de materiais educativos sobre manejo florestal; c) criar e implementar mecanismos de atualização das recomendações de manejo e; d) garantir financiamento sustentado para pesquisas em quantidade e tempo adequados.

### ***Ações e programas de apoio ao manejo florestal***

Os programas existentes de apoio ao manejo florestal (financiamento a fundo perdido e treinamento) são frutos de doações externas e ações de ONGs. Podem ser citados os projetos no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (Promanejo, ProVárzea, PDA), do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, do Funbio, do WWF, da Fase – Gurupá, da Fundação Floresta Tropical – FFT e da Embrapa. No ano de 2001, o Ibama iniciou ações com enfoque na divulgação da legislação. O crédito destinado ao custeio para manejo florestal comunitário, disponível no Banco da Amazônia - Basa, ainda não foi acessado.

### ***Atuação do Promanejo e lições aprendidas***

A inclusão do Promanejo, executado pelo Ibama/MMA no Programa Piloto, sinalizou a importância de promover alternativas ao desmatamento e apontar diferentes caminhos para o uso do solo e dos recursos florestais da região. Entre seus componentes, figura o de Iniciativas Promissoras, que objetiva identificar, promover e apoiar iniciativas promissoras de manejo florestal madeireiro em áreas públicas e privadas e que sirvam de modelos regionais em caráter demonstrativo. Caracteriza-se pelo forte apoio à capacitação de mão-de-obra e assistência técnica, além de atender a pesquisa em manejo florestal e aos processos de organização comunitária.

O aferimento dos primeiros resultados desse componente requer análise de caráter qualitativo. No entanto, indicativos preliminares apontam para impactos significativos na capacitação de recursos humanos e grande quantidade de parcerias com diversas áreas da sociedade civil, na diversidade das propostas apoiadas e no processo de difusão de técnicas de manejo florestal. No tocante a iniciativas de manejo florestal comunitário, apesar de não haver análises aprofundadas, alguns indicativos de lições aprendidas (condicionantes) podem ser citados, tais como: 1. falta de capital de giro e dificuldades de acesso à linha de crédito; 2. capacidade gerencial limitada; 3. ausência de estratégias definidas para industrialização e comercialização da madeira.

Ainda no caso do manejo florestal comunitário, existe forte dependência dos recursos de doação de curto prazo, do tipo Promanejo, para a execução dos projetos, especialmente para o atendimento às demandas ligadas à assistência técnica, à gerência financeira e à comercialização. Ademais, os prazos de maturação desses empreendimentos são superiores a sete anos e o sucesso está diretamente relacionado com a sustentabilidade e a qualidade da assistência técnica oferecida.

O Promanejo é um projeto de cooperação internacional de caráter temporário. Ou seja, é um mecanismo que vai deixar de apoiar variado número de iniciativas promissoras comunitárias que ainda não conseguiram amadurecimento no gerenciamento do projeto.

Sabe-se da importância da existência de instituições competentes para fazer funcionar os mecanismos de incentivo ao manejo florestal. O espaço desocupado na área de extensão e fomento florestal tem que ser preenchido por uma instituição, de caráter permanente, na área de apoio ao manejo florestal, em especial para atender demandas comunitárias e de pequenos e médios produtores florestais. Além disso, é importante registrar a necessidade de apoiar as boas

iniciativas surgidas ou que venham surgir na área da assessoria rural, fora do âmbito governamental.

### ***Avaliação das exigências técnicas para o manejo florestal***

Diversos autores colocam a necessidade de simplificar o aparato regulatório do manejo florestal para se fazer respeitar a legislação (Veríssimo e outros, s/d; Amigos da Terra, 1998; Uhl e outros, 1998). Realmente, há uma série de exigências que certamente não serão cumpridas, pois os próprios órgãos ambientais não detêm o conhecimento, além de necessitarem de estudos e monitoramento apurado de instituições de pesquisa para obtenção de respostas. São vários os exemplos: instalação, medição e processamento dos dados de parcelas permanentes; dinâmicas no ecossistema florestal; e impactos ambientais diversos no meio biótico. Não existem metodologias fáceis e indicadores já definidos – para a maioria dos casos – para verificar o cumprimento de exigências ligadas a essas atividades. Contudo, essas informações são importantíssimas para o correto manejo da floresta, com monitoramento adequado, redução dos impactos adversos, manutenção da produtividade e integridade genética das populações.

Diante disso, se não for avaliado o papel das instituições florestais nesse processo de geração e detenção de conhecimentos, fica difícil a discussão sobre o que exigir. Hoje, como em anos passados, não há a preocupação de montar um Banco de Conhecimentos na área de manejo florestal, com o objetivo de formular orientações técnicas – como prescrição de cuidados, por exemplo – aos usuários do recurso florestal. Também não são realizadas gestões junto ao setor de pesquisa para o seu envolvimento no processo de formação desse Banco de Conhecimentos e na execução de estudos relevantes.

As exigências técnicas são fundamentais para a credibilidade do instrumento. Porém, não é a simples dispensa de cobrança do usuário da floresta que vai significar que a operação técnica não será realizada. É nessa ocasião que entra a ação decisiva dos organismos florestais. Por exemplo: não é obrigatória a exigência da instalação de parcelas permanentes. No entanto, essas instituições devem procurar parcerias (na pesquisa) e apoiar a implantação de uma rede de parcelas permanentes estrategicamente distribuídas na região, para a definição de indicadores confiáveis sobre o comportamento das florestas manejadas.

Outro exemplo refere-se à exigência de inventários florestais amostrais, às vezes constantes das normas apenas como opcionais. Contudo, o poder público deve montar um conjunto de indicadores – ocorrência de espécies, volume médio/ha etc. – para orientar os utilizadores do recurso, seja ele pequeno, médio ou grande. Essa informação pode ser viabilizada nas dezenas de inventários florestais disponíveis.

### ***Conclusão e recomendações***

- a) Conservar a floresta em pé na Amazônia para uso por meio de manejo florestal pressupõe a existência de instituições eficazes, com programas de extensão e fomento florestal aliados ao incentivo e às pesquisas relevantes para esse manejo. Tais responsabilidades ainda não foram assumidas e incorporadas pelos órgãos ambientais que atuam na região.
- b) A simplificação das normas e dos procedimentos é desejável, desde que, ao mesmo tempo, os organismos ambientais revejam ou ampliem o papel dessas instituições na gestão florestal da região. As exigências técnicas para uso da floresta amazônica, por pressão da sociedade e de novos conhecimentos, com certeza vão ser ampliadas. A discussão e o encaminhamento das atribuições institucionais passam necessariamente pela simplificação do que se exige do usuário e pelo aumento da responsabilidade do governo em manter um conjunto de cuidados – ampliados com o avanço do conhecimento –, a ser prescrito para uso do recurso florestal madeireiro.
- c) Deve-se montar um Banco de Conhecimentos, na área de manejo florestal, com o

objetivo de formular orientações técnicas aos usuários do recurso. Ele deverá ser centralizado no poder público e desenvolvido com ajuda do setor de ensino e pesquisa.

- d) É necessário estabelecer um Centro de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia, sediado na região, com a finalidade de executar ações, programas, projetos e atividades relacionadas à assessoria rural na área de manejo florestal, entre outros. Na estrutura organizacional do Ibama já existem diversos centros especializados; no entanto, nenhum para a área florestal. Avaliar a eficácia dos centros já existentes pode ser ponto de partida para definição e criação de um específico para o manejo de florestas.

### **Referências bibliográficas**

AMIGOS DA TERRA. **Políticas públicas para a Amazônia 97/98**: rumos, tendências e propostas. São Paulo: Programa Amazônia, 1998. 100p.

BARRETO, P. Geração, disponibilidade e uso de informações para manejar florestas na Amazônia. In: **Workshop Forest Policies and Sustainable Development in the Amazon**. Rio de Janeiro, p. 51-59, 1997. (Cadernos FBDS).

FREITAS, J.V. **Notas de aulas**. 1997, 8p. (Mimeo.)

UHL, C.; BARRETO, P.; VERÍSSIMO, A.; BARROS, A.C.; AMARAL, P.; VIDAL, E.; SOUZA JÚNIOR., C. 1998. Uma abordagem integrada de pesquisa sobre o manejo dos recursos florestais na Amazônia. In: GASCON, C.; MOUTINHO, P. (Ed.). **Floresta Amazônica**: dinâmica, regeneração e manejo. Manaus: INPA, p.313-331, 1998.



## *12. Instrumentos econômicos para a gestão sustentável do setor florestal privado: lições para a Amazônia<sup>1</sup>*

*Peter H. May<sup>2</sup>*

### **Resumo**

*Instrumentos econômicos visando estimular o maior envolvimento do setor privado no manejo sustentável de florestas na Amazônia são examinados por meio de revisão dos resultados de políticas inovadoras adotadas para o setor florestal nas regiões Sul e Sudeste brasileiras. Os instrumentos estudados incluem os programas de reposição florestal em propriedades particulares, parcerias entre empresas e produtores rurais, a cobrança pelo uso da água e recuperação de mananciais e encostas, os créditos de carbono para projetos de reflorestamento e conservação florestal, a certificação do manejo florestal sustentável, além do ICMS-Ecológico e RPPNs como indutores de boas práticas em nível municipal. A aplicabilidade desses instrumentos à situação da Amazônia é analisada por meio de estudo de caso para o estado do Mato Grosso.*

---

<sup>1</sup> Este trabalho é um resumo do livro de Viana e outros (2002), resultado do programa Setor Florestal Privado, do International Institute for Environment and Development – IIED, realizado no Brasil por meio de parceria com o Instituto Pró-Natura, Fundação Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso – Fema/MT e Instituto de Ciências Florestais da Esalq/USP.

<sup>2</sup> Professor do CPDA/UFRRJ, presidente do Conselho e fundador da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica-Eco-Eco e secretário-executivo da Rede Brasileira Agroflorestal -Rebraf.

## Apresentação

Ao contrário de outros países tropicais, grande proporção das florestas brasileiras se encontra em terras particulares. Em relação à Amazônia, parte da atividade madeireira está sendo conduzida em bases insustentáveis, com extensas áreas sendo desmatadas para outros usos da terra, apesar de os regulamentos pretenderem limitar essa prática e assegurar o bom manejo das florestas.

Este trabalho aborda a forma de se motivar o setor privado brasileiro a participar de maneira mais efetiva do manejo florestal sustentável – MFS, bem como o papel dos instrumentos inovadores das políticas públicas voltadas ao alcance desse objetivo. Além disso, avalia as experiências positivas e as falhas existentes em outras regiões do país, buscando-se aprimorar as técnicas a serem aplicadas na Amazônia. A nova abordagem, ao contrário da tradicional, baseia-se principalmente no mercado e nos instrumentos das políticas de estímulo ao manejo. O objetivo é aumentar os valores gerados pela floresta e destinados aos empreendimentos ou aos proprietários privados.

São também examinadas experiências de outras localidades do Brasil referentes ao uso de abordagens inovadoras, considerando suas implicações e o potencial para aplicação na região amazônica, a exemplo da certificação de produtos florestais e do seqüestro de carbono, da gestão de bacias hidrográficas, do ICMS-Ecológico, das associações de reposição florestal e outras parcerias para a recuperação de áreas degradadas.

A região amazônica é muito complexa, com diferenças significativas entre os estados, em termos de recursos florestais, taxas de desmatamento, pressões sofridas devido a outros usos da terra e interesse político no manejo sustentável de florestas. É útil, portanto, considerar as questões levantadas pelo MFS e a aplicação de novos instrumentos de políticas públicas no contexto de um estado específico ou de forma mais geral. A decisão de se focalizar o Mato Grosso deveu-se ao fato de o estado ter atingido considerável nível de desmatamento e sofrido pressões em relação ao uso da terra pelo setor agropecuário, embora ainda detenha importantes recursos florestais. O governo estadual também tem se interessado pelos problemas ambientais e procura combatê-los com a implantação de instrumentos econômicos inovadores.

Diversas instituições e pesquisadores brasileiros realizam cinco relevantes estudos sobre os instrumentos de política ou abordagens para o manejo sustentável de florestas (Bacha, 2000; Braga, 2000; Caron, 2000; May e Veiga, 2000; Viana e Nassif, 2000). Em todos os casos, examinaram as lições aprendidas a partir de experiências anteriores no Brasil. Os estudos são: Impactos da certificação florestal no Brasil; Barreiras à certificação florestal na Amazônia: a importância do custo; Impostos de água e pagamento pelos serviços ambientais das florestas: as lições do rio Piracicaba; Incentivos para o reflorestamento privado no Brasil (casos no Paraná, São Paulo e Minas Gerais); Parcerias no contexto do manejo de recursos naturais (casos na Amazônia e em estados da região Sudeste).

Esses estudos foram apresentados e debatidos no seminário realizado em agosto de 2000, do qual participaram técnicos de diversas instituições e da Fema/MT. Na ocasião, houve a apresentação de iniciativas existentes no Mato Grosso e da experiência no Brasil com o ICMS – Ecológico e os projetos de seqüestro de carbono. Em seguida, realizaram-se entrevistas com representantes da indústria, do governo e de ONGs, a fim de avaliar as perspectivas quanto aos desafios para a participação do setor privado no MFS e o papel potencial dos instrumentos de políticas apresentados no seminário.

Mais da metade do Mato Grosso está localizada dentro do bioma da Floresta Amazônica, que tem sofrido considerável desmatamento. O setor florestal é um setor-chave, pois contribui com mais de 6,4% do valor agregado no estado. Porém, seu futuro está ameaçado pela forma insustentável de extração da madeira e pela falta de investimento em atividades de reflorestamento. Estima-se que atualmente haja um déficit de cerca de 6,5 milhões de m<sup>3</sup> de madeira por ano.

A fiscalização do manejo florestal no Mato Grosso enfrenta diversos problemas, tais como burocracia excessiva, atrasos e falta de procedimentos padronizados observados no país como um todo. Em particular, uma revisão dos planos de manejo florestal feita em 1999, constatou que apenas 24% poderiam ser considerados adequados. O governo do estado introduziu alguns programas inovadores para promover o manejo sustentável de florestas. O Promadeira pretende melhorar a eficiência e o manejo ambiental entre os processadores de madeira, enquanto o Prodfloresta se concentra nos produtores rurais e nos incentivos financeiros para a prestação de serviços ambientais das florestas. No entanto, é necessário desenvolver mais ações de apoio para que seja aproveitado o potencial dessas promissoras iniciativas.

### ***Novas abordagens de políticas***

O maior desafio para o setor privado e para o governo é a mudança do paradigma orientador das políticas públicas e dos investimentos privados. As florestas têm sido vistas como obstáculos ao desenvolvimento, ao invés de oportunidades. Em consequência, as políticas públicas vêm priorizando a expansão da fronteira agrícola em detrimento da cobertura florestal. Para mudar essa situação, é necessário não apenas introduzir novos instrumentos, mas também modificar os sistemas existentes de regulamentação, a fim de simplificar os procedimentos e assegurar fiscalização mais eficaz. Um pré-requisito para o sucesso de qualquer abordagem nova é tratar o problema da posse indefinida e insegura da terra por meio da designação de florestas públicas e de outras medidas de redução do risco de invasões.

### ***Certificação***

A certificação se disseminou rapidamente pelo Brasil, tornando-se importante catalisador para mudanças no manejo de florestas. Com a formação de um grupo de compradores, a demanda por madeira certificada ultrapassa a oferta, particularmente daquela oriunda do manejo de espécies nativas, já que as florestas plantadas fora da região amazônica (principalmente de eucaliptos) ainda constituem a maior parte das certificadas. Há necessidade urgente de se ampliar a área de florestas certificadas, particularmente as de espécies nativas da Amazônia.

Para obter a certificação, os produtores precisam estar em dia com toda a legislação pertinente ao manejo florestal e com as obrigações trabalhistas, de saúde e segurança. Essa é uma das maiores barreiras nesse sentido. Outra é a falta de controle adequado sobre extração e transporte ilegal de madeira, o que mina a competitividade daqueles que tentam cumprir a lei. Além da legislação há outras exigências, porém de menor importância. Dessa forma, as medidas para melhorar a regulamentação, como visto anteriormente, terão efeito positivo na certificação. Outras ações que estimulariam a ampliação da certificação incluem: a) simplificação das exigências burocráticas (avaliação dos inventários, planos de corte etc.) para aqueles já certificados; b) criação de linhas de crédito oficiais, tendo o bom manejo florestal ou a certificação como pré-condições para o acesso; e c) pesquisa sobre a utilização de novas espécies de árvores.

### ***Aplicação em Mato Grosso***

Em Mato Grosso, a certificação progrediu lentamente havendo apenas uma empresa de plantação de teca certificada até o momento. Embora informadas sobre o assunto, muitas companhias acham difícil cumprir as exigências estipuladas. A fim de apoiar a ampliação da certificação no estado, devem ser tomadas as seguintes providências:

- simplificação das exigências e dos procedimentos legais para as empresas que já obtiveram a certificação;

- introdução de concessões fiscais ou de outros incentivos para as empresas certificadas. Em particular, a inclusão do bom manejo florestal e/ou a certificação nos critérios de qualificação para obter concessões fiscais no programa Promadeira e a expansão do esquema para incluir produtores florestais que não tenham instalações industriais de processamento;
- incentivo para o desenvolvimento de cursos de treinamento de técnicos e operadores florestais no bom manejo florestal;
- apoio a parcerias entre associações de produtores florestais e centros de tecnologia madeireira, a fim de ampliar os conhecimentos sobre as aplicações para espécies menos conhecidas;
- aumento da conscientização das implicações da certificação para o mercado por meio da promoção de reuniões entre representantes do grupo de compradores e seus fornecedores principais no estado do Mato Grosso.

#### *Pagamento por serviços de proteção de bacias hidrográficas*

Um dos serviços ambientais mais importantes prestados pelas florestas é a proteção de bacias hidrográficas, o que nem sempre é recompensado financeiramente. Abordagem inovadora foi adotada para a bacia do rio Piracicaba, para tornar explícito o elo entre o manejo florestal e o abastecimento de água. Nesse sistema, 1% de todos os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água é alocado ao reflorestamento e à educação ambiental. Isso é só o começo e é preciso fazer mais, como pagar os proprietários pelo custo de oportunidade da terra usada para o reflorestamento. No entanto, demonstra de que forma podem ser desenvolvidos instrumentos inovadores de políticas públicas para os serviços ambientais das florestas.

#### *Aplicação em Mato Grosso*

A gestão de bacias e a recuperação da cobertura vegetal nas matas ciliares são importantes para a região amazônica, pois muitas de suas bacias fluviais foram consideravelmente desmatadas. Na Amazônia, a prioridade para a implementação de instrumentos como esses é nas bacias hidrográficas com alto consumo de água e elevada turbidez, tendo conseqüentemente altos custos de tratamento da água. O primeiro passo para a implementação desses instrumentos deveria ser a elaboração de um Plano Diretor, identificando áreas que necessitam de urgente restauração e conservação da cobertura florestal. Para tanto, recomenda-se a criação de um marco jurídico adequado e a conscientização dos tomadores de decisões.

A proteção de bacias hidrográficas é reconhecida como prioridade tanto pelos municípios como pelo governo estadual. É preciso examinar as opções como a alocação de parte da tarifa de água para promover a proteção das bacias hidrográficas.

#### *Incentivos fiscais para o reflorestamento por pequenos produtores*

A provável falta de madeira no futuro, bem como a área extensa de pastagens degradadas, torna imprescindível a introdução de instrumentos de políticas públicas para promover o reflorestamento em regiões com elevadas taxas de desmatamento. O Brasil tem rica experiência no uso de incentivos fiscais para promover o reflorestamento. Durante muitos anos, o governo federal ofereceu incentivos fiscais generosos para as empresas privadas que quisessem estabelecer plantações. Embora tenha sido eficaz para aumentar a área plantada, provou ser muito dispendioso e difícil de monitorar. Por essa razão, os programas de promoção de reflorestamento entre pequenos e médios agricultores, operados em nível estadual, poderiam ser alternativa promissora.

Os programas estaduais em Minas Gerais e no Paraná foram eficazes para ampliar a área reflorestada em pequenas e médias propriedades para fins produtivos e de conservação. Em termos de área reflorestada, conseguiram melhores resultados do que algumas associações de reflorestamento. Mas até certo ponto, isso reflete as diferenças em recursos financeiros, pois tanto em Minas como no Paraná, a renda das taxas de reposição florestal foi suplementada por outros fundos estaduais. A experiência das associações de reflorestamento em São Paulo mostra que é possível envolver organizações da sociedade civil na restauração da base florestal produtiva, mas essa não deverá ser a única abordagem usada por um governo estadual para promover o reflorestamento.

Todos os esquemas estaduais têm a necessidade comum de apoiar os pequenos produtores após a fase do plantio, especialmente com relação à comercialização. Isso implica maior coordenação com as companhias que consomem madeira para entender suas necessidades. Também é preciso dar mais atenção ao reflorestamento com espécies nativas.

### *Aplicação em Mato Grosso*

Embora o estado já tenha vários instrumentos para promover o reflorestamento, deveria dar mais atenção às necessidades dos pequenos produtores. As opções que devem ser consideradas são:

- reforço das parcerias com comunidades que vivem na área de influência de operações florestais, por meio da identificação de oportunidades geradoras de renda associadas à produção florestal;
- maior atenção, por parte de agências de fomento, para as necessidades de assistência técnica aos pequenos produtores.

### *Parcerias entre comunidades e empresas privadas*

Tradicionalmente, a interação entre comunidades e setor privado nas regiões florestais foi caracterizada por relacionamentos comerciais injustos e esquemas insustentáveis de exploração de recursos. A posse de terras e recursos é fator determinante desse processo, como mostram os diversos exemplos na Mata Atlântica, onde as comunidades têm pouco poder de negociação devido à falta de direito à terra e de informações sobre o mercado de seus produtos. Por sua vez, a capacidade para obter esses direitos depende do apoderamento das comunidades, por meio da organização social e alianças com movimentos sociais.

No entanto, existem alguns exemplos de arranjos que envolvem verdadeiras parcerias, onde são criados incentivos para o manejo sustentável de florestas e as comunidades são beneficiadas. Por meio dos esforços do Pólo de Indústrias Florestais do Xapuri, no Acre, foram estabelecidas parcerias de sucesso entre comunidades rurais e empresas privadas para a fabricação de produtos usando a castanha-do-pará, a borracha e a madeira. Porém, ao contrário das comunidades na Mata Atlântica, as do Acre detêm muito poder, com direitos de posse da terra bem definidos e instituições sociais robustas. Isso aumenta a probabilidade de existirem parcerias sustentáveis e equitativas com o setor privado.

Em muitos casos, as parcerias com empresas privadas podem abrir caminho para o desenvolvimento comunitário desde que existam as condições institucionais e políticas necessárias. A assistência técnica e os serviços de apoio para as comunidades são cruciais durante a negociação de contratos a longo prazo.

## *Seqüestro de carbono*

As florestas fornecem um serviço ambiental importante à medida que armazenam e seqüestram carbono da atmosfera e, assim, ajudam a mitigar os processos de mudança climática global. Até recentemente, esse serviço não tinha nenhum valor de mercado. Uma das oportunidades principais para financiar as atividades de manejo florestal do setor privado, que emergiu recentemente, é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, que está associado às atividades adicionais para seqüestrar carbono em florestas, por meio de mudanças no uso da terra. A possibilidade de comercializar créditos de carbono de projetos florestais ajudará a melhorar sua viabilidade financeira e, assim, enfrentar um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do setor florestal: as baixas taxas de retorno.

Há vários projetos-pilotos de seqüestro de carbono no Brasil, baseados principalmente na mudança do uso da terra e no reflorestamento. Três deles se destacam: 1) Projeto de Reflorestamento para o Seqüestro de Carbono, operado pelo Office National des Fôrets da França, em parceria com a Peugeot-Citroën e a ONG Pró-Natura, no noroeste do Mato Grosso; 2) Projeto de Ação contra o Aquecimento Global, desenvolvido pela Sociedade de Proteção à Vida Silvestre-SPVS, em Guaraqueçaba/PR, com recursos da empresa Central and Southwest Corp; 3) Projeto de Seqüestro de Carbono da Ilha do Bananal, no estado de Tocantins, coordenado pela ONG Ecológica, com verba da fundação britânica AES-Barry.

Esses projetos envolvem um investimento total de mais de US\$18 milhões, incluindo atividades de reflorestamento e outras para evitar emissões por meio da proteção de florestas naturais. Incorporam, ainda, atividades como a promoção de ações geradoras de renda e a participação em processos de planejamento de projeto, com o intuito de oferecer benefícios às comunidades do entorno, e mostram como as questões de demonstração de adicionalidade e de contribuição para o desenvolvimento sustentável em nível local podem ser tratadas na prática.

Um desafio crucial para o futuro é considerar o seqüestro de carbono dentro do contexto mais amplo de serviços ambientais. Em particular, deve-se dar atenção à restauração de matas ciliares, que combinam a proteção de bacias com serviços de seqüestro de carbono.

### *Aplicação em Mato Grosso*

Mato Grosso tem um potencial considerável para se beneficiar dos projetos MDL, particularmente da restauração de florestas nas áreas de reserva legal. Ações importantes para o governo do estado poderiam incluir:

- elaboração de lista das áreas mais adequadas aos projetos MDL, em especial aquelas relacionadas à restauração da cobertura florestal em espaços de reserva legal e de proteção permanente, especificamente às margens dos rios;
- promoção de parcerias entre produtores rurais que precisam restaurar a cobertura florestal nas áreas de reserva legal e investidores estrangeiros que podem financiar o plantio de árvores em troca de créditos de carbono;
- incentivo para projetos-pilotos de desenvolvimento sustentável baseados em sistemas agroflorestais e produtos florestais não-madeireiros ou em manejo florestal comunitário.

### *ICMS-Ecológico e RPPNs*

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS- Ecológico é um caso concreto de instrumento de política pública que está alterando o paradigma do desenvolvimento. Foi introduzido pela primeira vez no Paraná em 1991 e, desde então, disseminou-se para outros estados do Brasil. Trata da inclusão de critério ecológico em paralelo com critérios tradicionais usados para distribuir o ICMS arrecadado entre os municípios.

No Paraná, o ICMS-Ecológico representa 5% do ICMS alocado aos municípios e é dividido entre os que têm áreas de proteção de bacias e aqueles com unidades de conservação. Em Minas Gerais e São Paulo, a porcentagem alocada ao meio ambiente é muito mais baixa (em Minas é 1%, dividido entre saneamento e unidades de conservação; em São Paulo, é de 0,5% para unidades de conservação). Mesmo assim, os montantes dessas transferências são significativos e em vários casos representam o aumento substancial do orçamento municipal. Conseqüentemente, as autoridades locais beneficiadas estão utilizando o benefício na criação de novas unidades de conservação, na designação de Áreas de Proteção Ambiental-APAs e no aumento da área de reservas naturais privadas – RPPNs.

Há um potencial considerável para introduzir esse instrumento em outros estados. A questão crucial será assegurar que o critério ecológico se aplique tanto à extensão da unidade de conservação como à qualidade do seu manejo. No Paraná, os critérios de alocação têm duas dimensões: o enfoque quantitativo na unidade de conservação e o qualitativo, que considera fatores como os esforços feitos em relação ao planejamento, à implementação, à manutenção e à gestão. Outros estados, até agora, não colocaram a mesma ênfase na dimensão qualitativa e, em conseqüência, tem havido menos impacto no manejo de unidades de conservação.

#### *Aplicação em Mato Grosso*

O ICMS-Ecológico e as RPPNs podem ter papel importante na conservação da biodiversidade no Mato Grosso. Proposta para a introdução desse imposto no estado foi aprovada em novembro de 2000, mas ao contrário de outras unidades da Federação, não existe previsão de incorporação de considerações qualitativas. Além disso, o fator de conservação alocado às reservas naturais privadas é relativamente baixo. Por essa razão, o ICMS-Ecológico, na forma atual, não deve ter muito impacto na criação de reservas naturais privadas. Outros mecanismos de incentivo são necessários para estimular a participação do setor privado na criação e gestão de unidades de conservação.

#### **Conclusão**

As experiências em estados do Sul e Sudeste oferecem lições importantes para a adoção de instrumentos econômicos, visando estimular maior envolvimento do setor florestal privado no manejo sustentável na região amazônica. No entanto, as condições específicas na Amazônia, onde reina a indefinição de direitos de propriedade sobre o solo e os recursos naturais, leva à necessidade de se criar novos instrumentos de estímulo e controle capazes de promover o acesso e o uso sustentável dos recursos florestais. No caso de Mato Grosso, onde ocorreu a maior expansão de desmatamento nos últimos tempos, o empreendedor florestal é raramente o responsável pela gestão dos recursos naturais. A necessidade de amarrar a origem da matéria-prima à indústria de aproveitamento faz com que a adoção da certificação ou mesmo o Plano de Manejo Florestal Sustentável, sejam limitados. Os instrumentos de renúncia fiscal, exemplificados pelo Promadeira, e a criação de fundos para o reflorestamento e manejo sustentável, no caso do Promadeira, indicam que os estados da região saberiam como buscar as melhores formas para o contexto amazônico, a fim de adequar o setor florestal privado às crescentes exigências do mercado.

## **Referências bibliográficas**

BACHA, C. **Incentives for reforestation in Brazil**: an analysis of public policies. São Paulo: Esalq, 2000.

BRAGA, E. **Impactos e perspectivas da certificação no Brasil**. Londres: IIED, 2000.

CARON, D. et al. **Partnerships in the context of natural resource management**: lessons from Southeastern and Amazon. São Paulo: Esalq, 2000.

MAY, P. H.; VEIGA NETO, F.C. **Barriers to certification of forest management in the Brazilian Amazon**: the importance of costs. Rio de Janeiro: Instituto Pró-Natura, IIED, GTZ, 2000.

VIANA, V. et al. **Instrumentos para o manejo sustentável do setor florestal privado no Brasil**: uma análise das necessidades, desafios e oportunidades para o manejo de florestas naturais e plantações florestais de pequena escala. London: IIED. 2002. 90p. (Série Instrumentos para um Setor Florestal Privado Sustentável).

VIANA, V. M.; NASSIF, A. **Water tariffs and payment for environmental services of forests**: lessons from the Piracicaba Basin and its applicability to the Amazon. São Paulo: Esalq, 2000.



## *13. Investimentos privados e a produção sustentável na Amazônia*

*Patrícia Moles<sup>1</sup>*

*Maria Camila Giannella<sup>2</sup>*

### **Resumo**

O presente trabalho descreve as oportunidades de negócios que apresentam mercados denominados 'verdes', as principais características do modelo de negócios sustentáveis dentro do contexto da região amazônica e os desafios na prática desse tipo de atividades. O trabalho apresenta uma análise de lições aprendidas pela A2R e pelo Instituto Brasileiro de Educação em Negócios Sustentáveis – Ibens, instituições atuantes na área de negócios sustentáveis há mais de dois anos.

---

<sup>1</sup> Patrícia Moles é diretora da A2R, administradora de investimentos em empresas sustentáveis na América Latina.

<sup>2</sup> Camila Gianella é coordenadora de programa do Instituto Brasileiro de Educação em Negócios Sustentáveis-Ibens, instituição que trabalha com capacitação técnica e gerencial de negócios sustentáveis.

## **Apresentação**

A atividade econômica tem sido a principal causa da destruição do meio ambiente e, mais especificamente, da perda de biodiversidade no mundo. No geral, os mercados de recursos naturais não incorporam critérios de longo prazo na formação de demanda, favorecem a uniformização dos produtos (os chamados commodities) e motivam práticas de manejo inadequadas, provocando a superexploração de recursos naturais, a erosão e a degradação do meio ambiente.

Até recentemente, commodities como madeira, peixe, produtos agrícolas e da floresta eram explorados sem levar em conta os impactos imediatos sobre o meio ambiente do qual estavam sendo extraídos, os impactos de longo prazo dessas práticas e a eliminação de serviços que esses ecossistemas proporcionavam. No entanto, nos últimos dez anos, grupos de consumidores de alguns países começaram a se interessar pela origem de alguns produtos e pelos impactos da sua extração. O resultado desse interesse tem sido o surgimento de nichos de mercado para produtos que consigam demonstrar impacto mínimo sobre o meio ambiente quando de sua extração – alimentos orgânicos (sem agrotóxicos), madeira e peixe certificados e ecoturismo são alguns exemplos. Por outro lado, também começam a ser reconhecidos serviços proporcionados pelos ecossistemas e que eram anteriormente ignorados (por exemplo: sequestro de carbono, manutenção da água).

O objetivo deste trabalho é descrever o desenvolvimento de mercados denominados 'verdes', as oportunidades de negócio que esses representam para empreendedores e pequenas e médias empresas, e as principais características do modelo de negócios sustentáveis dentro do contexto da região amazônica. O texto ainda descreve desafios desse tipo de atividade, tais como capacidade gerencial, logística e mudança no estilo de gestão, assim como algumas lições aprendidas por atores pioneiros nesses setores no Brasil.

### **O contexto de mercado de produtos verdes**

Um dos grandes motivadores do crescimento dos mercados "verdes" foi o processo de globalização, que facilitou o fluxo de informações transmitidas aos consumidores, atualmente muito mais educados sobre a origem dos produtos que consomem. Organizações ambientalistas têm hoje a possibilidade de denunciar, em nível global e em tempo recorde, práticas predatórias de empresas privadas, impactando rapidamente vendas e reputação das empresas denunciadas. Somado a isso, nos últimos dez anos, grupos interessados na preservação de meio ambiente trabalharam com o setor privado na definição de práticas de manejo sustentável para o desenvolvimento de critérios de certificação que facilitem ao consumidor a escolha de produtos mais favoráveis para o meio ambiente (conhecidos como selos verdes).

Simultaneamente a esses esforços, o desenho de políticas públicas tem recorrido aos instrumentos econômicos como ferramenta de regulamentação do acesso a recursos naturais e de redução de poluentes. Essa prática de regulamentação baseia-se na formação de mercados para serviços ambientais ou licenças comercializáveis de acesso ou exploração de recursos (muito utilizadas em ecossistemas pesqueiros). Na Tabela 1, são apresentados outros exemplos de produtos e serviços fornecidos por determinados ecossistemas.

Apesar de a comercialização de produtos e serviços de ecossistemas produzidos com critérios de sustentabilidade ser ainda precária, esta apresenta um grande potencial nos mercados nacional e internacional. Os primeiros consumidores de produtos "verdes" surgiram de forma espontânea, por meio do processo catalisador de organizações ambientalistas. A disseminação de informações trazidas por esses grupos impactou a sociedade como um todo, levando-a a cada vez mais pressionar os governos para que adaptem políticas públicas a critérios de sustentabilidade. No caso da região amazônica, apesar de ainda dominar a extração informal de recursos naturais,

os riscos de atividades ilegais crescem a cada dia. Esse movimento reforça as perspectivas de crescimento dos mercados sustentáveis e demonstra que a combinação de fatores micro e macroeconômicos é o que faz surgir um ambiente de consumo mais consciente e disposto a obter produtos com origem garantida.

Tabela 1 – Bens e serviços fornecidos por alguns ecossistemas

<b>Ecossistema</b>	<b>Bem</b>	<b>Serviço</b>
Agroecossistemas	Alimentos Fibras Recursos genéticos	Manutenção de bacias Prover habitat para aves polinizadoras, nutrientes necessários para a agricultura. Seqüestro de carbono Prover emprego
Ecossistemas florestais	Madeira Energia Água para consumo e irrigação Ração animal Produtos florestais não madeireiros Alimentos (mel, cogumelos, frutos, plantas comestíveis, fauna etc.) Recursos genéticos	Eliminação de poluentes, emissão de oxigênio. Reciclagem de nutrientes Manutenção das funções de bacias (infiltração, purificação, controle de enchentes, estabilização de solos). Manutenção de biodiversidade Seqüestro de carbono Moderar impacto de mudanças climáticas Geração de terra Prover emprego Prover habitat para fauna e seres humanos Contribuir para a beleza estética e recreação
Água doce	Água para beber e irrigar Peixe Hidroeletricidade Recursos genéticos	Controle do fluxo das águas Diluição e eliminação de resíduos Reciclagem de nutrientes Manutenção de biodiversidade Prover habitat aquático Prover corredores de transporte Prover empregos Contribuir para a beleza estética e recreação

Fonte: World Resources Institute (2000-2001).

Dentro desse contexto em evolução, empreendedores que se posicionem para aproveitar a consolidação dos mercados poderão capitalizar sobre esses valores hoje desconsiderados e entregar ao mercado produtos que esse deseja consumir.

### ***Alguns exemplos de mercados/oportunidades***

Abaixo, estão listados alguns exemplos de mercados em crescimento devido às características de sustentabilidade de sua produção. Não se pretende fazer aqui uma descrição exaustiva, mas sim ilustrar, com alguns exemplos, o processo de expansão que vivem esses mercados.

#### *Produtos florestais madeireiros certificados*

O mercado de madeira convencional é altamente líquido e estabelecido. Trata-se de um commodity comercializado com a mesma liquidez e volumes que outros produtos agrícolas como açúcar ou soja, e um dos causadores do desflorestamento no mundo. Num esforço de prover alternativas à extração convencional, em 1993 foi fundado o Conselho Mundial Florestal (Forest Stewardship Council – FSC), organização não governamental formada com apoio do WWF.

Ela promove a formação de mercados certificados em nível mundial, desenvolveu critérios de certificação e credenciou até agora nove certificadoras<sup>4</sup>. Nos últimos anos, tem crescido enormemente a oferta de produtos madeireiros produzidos com práticas de baixo impacto e critérios de sustentabilidade. O número de florestas com certificação independente, FSC, já atinge mais de 20 milhões de hectares e continua apresentando fortes perspectivas de crescimento, apesar de somente 3% do mercado global total de madeira, avaliado em mais de US\$ 400 bilhões. Informações de janeiro de 2003, do banco de dados do Imaflora/Smartwook<sup>5</sup> (certificadora credenciada FSC), indicam que existem mais de 90 empresas no Brasil com certificação em manejo florestal e cadeia de custódia. Cerca de 10% dessas empresas encontram-se na região amazônica.

Um exemplo do trabalho do FSC foi a formação de redes de compradores e produtores de madeira certificada (hoje agrupada na Global Forest and Trade Network)<sup>6</sup>, acelerando ainda mais o processo de formação de mercados. Os sobrepreços pagos nos mercados são bem inferiores aos pagos por consumidores de produtos orgânicos. No entanto, grandes compradores começam a dar prioridade a produtos certificados em igualdade de condições com produtos convencionais, tendo como grande motor da demanda as compras de agências governamentais.

### *Produtos florestais não madeireiros*

Os mercados de produtos florestais não madeireiros – NTFP são muito antigos, tradicionalmente caracterizados por comércio informal e, em sua maioria, com acesso livre às matérias-primas. A FAO<sup>7</sup> estima que existem pelo menos 150 produtos desse tipo comercializados nos mercados internacionais, com um valor estimado de US\$ 11 bilhões em 1997<sup>8</sup>. Ecossistemas florestais tropicais oferecem enormes perspectivas nesses mercados, pela variedade de espécies que apresentam: palmitos, frutos silvestres, óleos, fibras, nozes, ervas medicinais e artesanato são alguns dos produtos tipicamente comercializados. O Brasil tem vantagem competitiva em relação à grande variedade de produtos, sendo que a maioria é ainda desconhecida pelos mercados.

Os desafios dos mercados sustentáveis de produtos não-madeireiros são a definição de direitos de propriedade, a regulamentação de atividades de manejo ilegais e o desenho de critérios de manejo sustentável dos recursos e de mecanismos de certificação independente. Só esses fatores poderão garantir a sustentabilidade e reduzir o risco de superexploração ou estabelecimento de monocultivos, no caso de sucesso comercial de determinado produto. Nesse sentido, o trabalho também em estágio inicial do FSC com produtos não-madeireiros (já implementado no manejo de palmito, plantas medicinais e outros produtos) será fundamental.

### *Ecoturismo*

Estima-se que a indústria de ecoturismo (definida como turismo responsável nas áreas naturais com o objetivo de financiar a preservação e o bem-estar de comunidades locais) participa hoje de 7% da indústria mundial de turismo, avaliada em mais de US\$ 450 bilhões de dólares e mais de 600 milhões de viajantes<sup>9</sup>. Em comparação com os mercados de agricultura orgânica e

<sup>4</sup> É importante ressaltar que apesar de ser a mais importante iniciativa de certificação em nível mundial, existem outras iniciativas de certificação de baixo impacto no mundo, especialmente na América do Norte e Europa.

<sup>5</sup> Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - [www.imaflora.org](http://www.imaflora.org)

<sup>6</sup> <http://www.panda.org/forestandtrade/>. A rede de florestas e comércio (Global forest & trade network) integra mais de 700 empresas produtoras e consumidoras de madeira, com o objetivo de expandir o mercado por produtos certificados. Estima-se que já são comercializadas mais de 20 mil linhas de produtos. (O Brasil é representado pelo grupo de compradores de madeira certificada do Brasil).

<sup>7</sup> Food and Agriculture Organization.

<sup>8</sup> Best & Jenkins (1999).

<sup>9</sup> [www.worldtourism.org](http://www.worldtourism.org)

madeira, a indústria de ecoturismo carece ainda de organização. Existem diversas definições da atividade, inúmeras iniciativas de práticas de manejo e múltiplos mecanismos de certificação que confundem o consumidor. No entanto, trata-se de uma das atividades mais promissoras para a preservação de ecossistemas e benefício a comunidades locais. Um exemplo desse potencial é o sistema de parques nacionais nos Estados Unidos, o qual se estima gerar um valor econômico superior a US\$ 14,2 bilhões, sendo responsável por mais de 300.000 empregos<sup>10</sup>. Mesmo com os desafios logísticos, a riqueza natural do Brasil proporciona-lhe uma vantagem competitiva frente a outros países, que aos poucos está sendo explorada por iniciativas de indivíduos e comunidades empreendedoras.

### *Agricultura Orgânica<sup>11</sup>*

O mercado de produtos orgânicos cresce a taxas de 20% a 30% por ano, sendo avaliado em US\$ 14,5 bilhões em 1999 (comparado com 2% a 3% da indústria de alimentos convencional). Países como Estados Unidos, Alemanha, Japão e França detêm os maiores mercados, não obstante o crescimento seja generalizado em países desenvolvidos e já em expansão em alguns daqueles que se encontram em desenvolvimento. O Brasil registra hoje um mercado de produtos orgânicos em ascensão, avaliado em aproximadamente 300 milhões de dólares<sup>12</sup>. A razão principal do crescimento vem do fato de esses produtos serem benéficos à saúde, sendo a preservação do meio ambiente fator secundário para consumidores. Os critérios de certificação desses produtos variam entre países; os mais reconhecidos são aqueles desenvolvidos pela Federação Internacional de Movimentos Orgânicos – Ifoam<sup>13</sup>.

Apesar de representar nichos bem pequenos em relação aos mercados convencionais ou de commodities, os mercados de produtos sustentáveis apresentam crescimentos bem superiores (10%-20%) aos convencionais (3% – 5%). Por outro lado, ainda existe uma oferta pequena de produtos em relação à demanda, que gera sobrepreços em torno de 15% – 50% no que tange os preços de produtos convencionais. As empresas pioneiras nesses setores são normalmente pequenas e médias; elas têm melhor capacidade de explorar nichos de mercado, o que muitas empresas grandes não são capazes de suprir.

Vale a pena sinalizar que já existem indícios que confirmam a tendência de grandes multinacionais a adaptar práticas de negócios sustentáveis. A mais recente notícia nesse aspecto é a Iniciativa de Agricultura Sustentável, anunciada em 2001<sup>14</sup>. A iniciativa, lançada por Nestlé, Danone e Unilever, as maiores empresas de alimentos do mundo, estabeleceu uma plataforma que permite o estabelecimento e a difusão de práticas agrícolas sustentáveis. São três as razões que levaram as indústrias a estabelecer a iniciativa: problemas de biosegurança cada vez mais crescentes; crescimento populacional comprometendo a disponibilidade de matéria-prima no futuro; e impactos negativos sobre o meio ambiente, os quais têm afetado de forma negativa a produtividade e comprometem a disponibilidade de matéria-prima. Nesse contexto, empresas que incorporem critérios de sustentabilidade estarão se antecipando a tendências de mercado já definidas (e dificilmente reversíveis), garantindo não só uma demanda crescente por produtos, mas também a viabilidade de longo prazo.

<sup>10</sup>Best & Jenkins (1999).

<sup>11</sup>Trata-se de sistemas agrícolas que promovam a produção de alimentos e fibras de uma forma econômica, social e ambientalmente correta. A agricultura orgânica não utiliza insumos sintéticos, i.e. inseticidas, herbicidas, fungicidas químicos ou fertilizantes solubilizados em ácido.

<sup>12</sup>Estimativa da A2R.

<sup>13</sup>www.ifoam.org

<sup>14</sup>www.saipatform.org

### O que define um negócio sustentável?

A definição sobre desenvolvimento sustentável foi dada em 1983 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como sendo "aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades"<sup>15</sup>. O autor Fernando Almeida, presidente executivo do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS, busca demonstrar como se pode aplicar a sustentabilidade à prática, especialmente a empresarial:

"A base conceitual é tão fácil de explicar quanto difícil de implementar. Trata-se da gestão do desenvolvimento – pontual ou abrangente, nos governos ou nas empresas – que deve considerar as dimensões ambientais, econômicas e sociais e ter como objetivo a garantia da perenidade da base natural, da infra-estrutura econômica e da sociedade". (Almeida, 2002, p. 64).

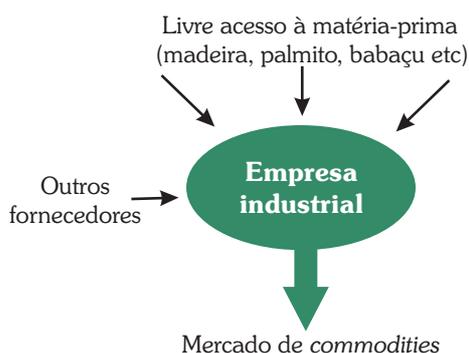
De forma prática, estão listados abaixo alguns critérios utilizados por algumas empresas na implementação de negócios/empresas sustentáveis.

1. Continuidade de longo prazo: garantir disponibilidade de matéria-prima a longo prazo, seja por meio do manejo de áreas próprias ou no desenvolvimento de parcerias de fornecimento com empresas ou comunidades vizinhas.
2. Impactos reduzidos sobre o ecossistema em que a empresa opera: promover conhecimento sobre os ecossistemas em que a empresa opera e os impactos da operação sobre o meio ambiente. Compromisso de restituir áreas degradadas.
3. Controle total da cadeia de produção de recursos naturais: assumir a responsabilidade ante os consumidores (e a sociedade em geral) sobre a origem dos insumos utilizados, tendo a capacidade de identificar e rastrear a origem da matéria-prima, seja de áreas próprias de manejo, ou de terceiros.
4. Impacto mínimo sobre a área de colheita: desenvolver ou adotar práticas de manejo específicas a cada atividade.
5. Responsabilidade social: registro de funcionários, cuidado com equipamentos de segurança, responsabilidade no relacionamento com comunidades nas áreas de influência da empresa.
6. Operar na legalidade: cumprir com as leis aplicáveis ao negócio e à área florestal onde atua ou tem influência.

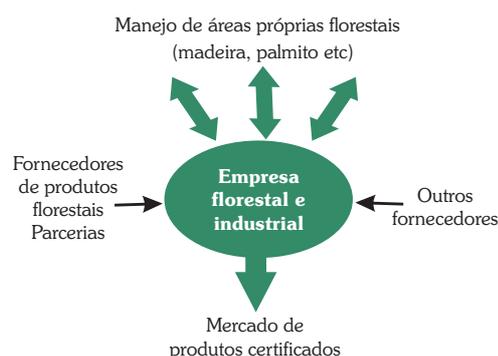
Salvo algumas exceções, o modelo de negócios sustentáveis é radicalmente diferente da exploração tradicional de recursos naturais encontrada na Amazônia. Isso é ainda mais marcante no caso de indústrias transformadoras de matéria-prima. Empresas comprometidas com a sustentabilidade se vêem forçadas a mudar o modelo de negócios, passando de simples compradoras de matéria-prima para terem uma integração entre floresta e indústria, seja por meio de manejo de áreas próprias, seja por parcerias com fornecedores. Trata-se de novo paradigma de criação de valor, muito mais sólido, porém de difícil implantação.

O gráfico a seguir ilustra as diferenças entre a prática convencional e o modelo sustentável para o caso de produção e transformação de madeira.

#### Modelo convencional de empresa madeireira



#### Modelo de empresa florestal sustentável



<sup>15</sup> Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, citada por Almeida, 2002.

O modelo tradicional de negócio não possui relações dinâmicas e de duas vias com as partes que se inter-relacionam com a empresa. São relações de curto prazo, baseadas em preço e certo nível de qualidade, não estando incluídos aí o contexto onde as partes se inserem. Já o modelo sustentável de negócio visa as relações de longo prazo e a colaboração entre as partes envolvidas para que existam ganhos econômicos e qualitativos com os negócios gerados.

Dessa forma, a relação deixa de ser da porteira à porta da fábrica; a empresa ultrapassa a porteira e verifica se os critérios e técnicas utilizados são sustentáveis, ou seja, se permitirão que o negócio exista por muito mais tempo do que seria capaz de existir sem utilizar conceitos de manejo florestal sustentável.

Além das técnicas de manejo, também faz parte do modelo sustentável o relacionamento da empresa com comunidades, seja por estas serem fornecedoras da empresa, ou apenas vizinhas. É essencial para a durabilidade do negócio que a empresa contribua para o desenvolvimento da região onde atua, sendo capaz de, a curto prazo, gerar impactos positivos nas condições de vida dessas pessoas e, a longo prazo, fazer com que a própria região forneça mão-de-obra qualificada para trabalhar na empresa, não sendo necessário o deslocamento de pessoas capacitadas de outras regiões do país para gerenciar ou mesmo operacionalizar o negócio.

Durante o processo de transição a modelos de sustentabilidade, as empresas enfrentam desafios, sendo obrigadas a reforçar ou, muitas vezes, a reestruturar o quadro gerencial da empresa. Esse processo chega, às vezes, a ser traumático em regiões onde as práticas de mercado tradicionais diferem radicalmente do modelo de negócios sustentáveis, sendo esse o caso da região amazônica. Treinamento e capacitação nas áreas de produção e comerciais, e desenvolvimento de parcerias de pesquisa para novos produtos (de forma a poder incrementar o uso de matérias-primas da floresta) são necessidades que exigem a prática de adoção do modelo de sustentabilidade.

A tabela a seguir lista alguns dos mais importantes desafios do modelo sustentável das empresas industrializadoras de recursos naturais.

<b>Empresas Industrializadoras de Recursos Naturais e Desafios do Modelo Sustentável</b>	
<b>Variáveis de administração de negócios sustentáveis</b>	<b>Desafios</b>
Desenvolvimento de área florestal e relacionamento com certificadora	Estabelecimento de sistemas de informação e manejo de baixo impacto precisam de investimento, treinamento e capacitação e manutenção de documentação relacionada a essas atividades.
Relacionamento com comunidades	A empresa assume compromisso de responsabilidade social, além de desenvolver relacionamentos com as comunidades nas áreas onde ela opera ou tem influência
Reformulação da área comercial	A equipe comercial passa da venda direta de commodities para a venda de produtos certificados. Mudam os canais de distribuição e, no caso da região amazônica, o desafio logístico é ainda mais agravado.
Aproveitamento de espécies desconhecidas	Esse desafio é comum para empresas que desenvolvem manejo de áreas florestais na região amazônica, onde existem importantes espécies (madeireiras ou não) que podem ser exploradas. O aproveitamento passa, normalmente, por parcerias de pesquisa e desenvolvimento.
Estabelecimento de controles e transparência corporativa	As empresas com compromisso de sustentabilidade devem eliminar práticas informais (características de uma grande parte das atividades na região amazônica) de contabilidade e controles e estabelecer controles administrativos transparentes. Esse é um grande desafio de empresas com compromisso de sustentabilidade na região amazônica.

## **Conclusão: algumas lições aprendidas**

O modelo sustentável de negócios envolvendo produtos florestais, orgânicos ou mesmo serviços ambientais encontra-se em formação e longe de ser um exemplo de excelência. Muitas empresas buscam enquadrar-se em critérios socioambientais e têm mostrado o que é ou não é possível em espaço tão curto de tempo.<sup>16</sup>

Há a certeza de que é possível preservar florestas por meio de negócios; no entanto, não se trata de questão meramente microeconômica. Para mudança no modelo das empresas, faz-se necessário o apoio dos setores privados, com pesados investimentos, do setor público, com políticas, fiscalização e financiamentos, e do setor não-governamental, com apoio ao trabalho com comunidades e o estabelecimento dos critérios socioambientais. Os produtos das florestas foram, por muito tempo, comercializados na clandestinidade e sem nenhum critério de sustentabilidade da origem do produto. Dessa forma, formou-se no Brasil muitos empresários que sabem muito bem agir na ilegalidade e que ditam as regras dos mercados ainda não informados sobre as questões socioambientais de produtos. Assim, num país como o Brasil, a disputa das empresas que buscam a sustentabilidade é com o empresário que vende commodities, que não paga impostos e não deixa benefício à região de onde provém.

Para o futuro, há alguns desafios, como: propiciar parcerias entre investidores e empreendedores com visão de longo prazo; atuar lado a lado com órgãos governamentais para obter sucesso em políticas e fiscalização; e capacitar pessoas que gerenciem esses negócios no local. A demanda por produtos florestais com origem garantida está crescendo; é preciso corresponder a esses mercados em ascensão.

## **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, F. **O bom negócio da sustentabilidade**. Guarulhos: Nova Fronteira, 2002.

BEST, C.; JENKINS, M. **Capital markets and sustainable forestry**. A report for the MacArthur Foundation. Washington D.C., 1999.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. **World Resources 2000-2001: people and ecosystems: fraying the web of life**. Washington D.C., 2000.

<sup>16</sup> A A2R está no mercado há três anos, investindo em pequenas e médias empresas que buscam a sustentabilidade.



## *Conclusões e recomendações*

*Peter H. May*

Comprova-se que os instrumentos econômicos raramente surtem efeito sem o despertar do capital social local. É essencial o entendimento do contexto no qual vão interferir os mecanismos tradicionais de indução de comportamento de atores econômicos, como subsídios, taxas ou normas, e os mecanismos inovadores voltados à compensação por serviços ambientais prestados à comunidade local ou global. Os instrumentos econômicos podem estimular e orientar os atores, mas não podem servir como panacéias, substituindo ações complementares na normatização, capacitação e provisão de informações.

No caso de manejo florestal sustentável na Amazônia, experiências concretas dessa sinergia indicam que a inteligência do mercado pode complementar a capacitação de empreendedores e equipes de campo, possibilitando a absorção de técnicas de baixo impacto, bem como a entrada de novas espécies no mercado, e reduzindo a pressão sobre áreas de floresta intocada. É preciso estimular a criatividade do empreendedor local na busca de formas para aproveitar os resíduos geradores de energia e, ao mesmo tempo, reduzir o impacto global da emissão dos gases de efeito estufa.

Outra lição constante dos trabalhos apresentados diz respeito à necessidade de apresentar caminhos para melhorar o trabalho intersetorial (meio ambiente com setores produtivos e da execução de políticas públicas e de infra-estrutura) e assegurar que o desenvolvimento sustentável regional seja fruto da integração dos fatores ambientais em políticas públicas transversais.

Com respeito a IEs específicos, os resultados do seminário apontam as seguintes recomendações:

### ***Crédito subsidiado e incentivos fiscais verdes***

- A provisão de crédito ou de preços subsidiados para estimular sistemas de produção sustentáveis precisa ser acompanhado de medidas voltadas ao fortalecimento do empreendedorismo e do fornecimento de serviços pelos governos municipais e por prestadores de serviços autônomos locais (por exemplo, inspetores de certificação orgânica). Para tanto, é essencial que o ônus de fiscalização seja compensado por estímulos diferenciados, premiando boas práticas.
- Mudanças nos objetos de financiamento do sistema financeiro devem ser acompanhadas de medidas visando à redução dos custos de intermediação, e da descentralização do sistema de distribuição de tais recursos, por meio de cooperativas regionais de crédito.
- O casamento de crédito subsidiado com pagamentos compensatórios para serviços ambientais prestados à sociedade – a exemplo da proposta do Proambiente – representa um mecanismo criativo para gerar benefícios locais e globais, servindo como atrativo para canalizar investimentos internacionais aos sistemas agroflorestais e ao manejo florestal sustentável. No entanto, exige estrutura de apoio técnico, monitoramento e securitização contra risco de incêndio, perdas e instabilidade em assentamentos rurais que possam resultar na impermanência dos serviços ambientais gerados.

### ***Reforma fiscal e compensação para serviços ambientais***

- Os instrumentos do ICMS-Ecológico e do FPE-Verde propostos representam mecanismos neutros com respeito à receita, realocando verbas públicas para premiar e incentivar as unidades da Federação que protegem o patrimônio natural. Será importante encontrar soluções para superar a limitação das verbas destinadas em proporção fixa da arrecadação (resultando em declínio na verba disponível com o próprio êxito na criação de novas UCs) e da falta de carimbo ambiental às receitas adicionais alocadas.
- No ICMS-Ecológico, a definição de um gabarito vertical, premiando melhorias na qualidade da gestão das áreas protegidas, servindo de gatilho para incremento na fórmula de alocação de receita, é recomendada como instrumento de incentivo para aprimoramento das ações locais. A participação ativa de proprietários particulares do entorno das UCs e a criação de RPPNs e APAs nessas áreas indicam sucesso na gestão pública e no reconhecimento dos serviços ambientais gerados.
- Há crescente reconhecimento da necessidade de compensar grupos excluídos que, por suas práticas de baixo impacto, colaboram com a conservação do patrimônio natural intacto. Os mecanismos compensatórios, sejam pagamentos pela comunidade à jusante para a proteção de mananciais, seja por meio de repartição de créditos de carbono ou outros benefícios globais, precisam ser bem estruturados nas relações contratuais, a fim de permitir que se remunere efetivamente os provedores desses serviços, os quais devem ser certificados para servir como ativos ambientais transacionáveis.

#### Negócios sustentáveis

- A produção e o marketing verde representam inovações com crescente respaldo entre segmentos empresariais e financeiros. Ao mesmo tempo, representam nichos ainda restritos, com sérias barreiras de acesso, e arriscados do ponto de vista do investidor. Apesar da publicidade, a parca disponibilidade de capital de risco para

empreendimentos nessa fatia indica a importância de parcerias com o setor público e com bancos estatais, o que permitirá o deslanche de novas oportunidades.

- A certificação do manejo florestal sustentável, embora crescente, ainda é seriamente limitada pelo enorme volume de madeira que entra no mercado oriundo de desmatamento legal e de extração clandestina. Os instrumentos de fiscalização e rastreamento são essenciais no combate às práticas ilegais, mas precisam ser acoplados à capacitação e aos incentivos fiscais para reforçar o bom manejo.