

Metas Nacionais de Redução do Desmatamento: É possível alcançá-las? Uma proposta a partir das diferentes trajetórias produtivas regionais

Francisco de Assis Costa, Roberto Araújo, Ana Paula Aguiar, Gilberto Câmara, Peter Toledo, Dalton Valeriano, Ima vieira, Bertha Becker, Carlos Nobre... - Redes CLIMA e GEOMA/MCT

Texto para discussão

Tópicos

1	Introdução: Desmatamento, contenção de emissões e trajetórias tecnológicas na Amazônia	3
1.1	Sistemas agrários e a “questão institucional”	7
1.2	Políticas públicas e economia local: efeitos adversos.....	10
2	Objetivo do documento.....	12
3	Proposta de ações para alcançar metas	12
3.1	Premissas	12
3.2	Ações macro-regionais.....	14
3.3	Ações nos Territórios	15
3.4	Cronograma das ações: 2010-2020.....	15
4	Considerações finais.....	16
5	Referências	17

1 Introdução: Desmatamento, contenção de emissões e trajetórias tecnológicas na Amazônia

O desmatamento, como fenômeno socioeconômico, não resulta de realidades homogêneas, nem de fatores unívocos tais como a abertura de estradas. Uma das maiores dificuldades para se estabelecer estratégias de médio e longo prazo para a redução do desmatamento, adequadas para orientar políticas públicas, é a falta de diagnósticos capazes de integrar, numa abordagem sistêmica (ou estrutural), o conjunto de práticas e atividades sociais que contribuem de maneira diversa para provocá-lo.

Tentativas recentes de ordenamento territorial, baseadas na criação de Unidades de Conservação – e em particular aquelas de uso direto – reconhecem que existem diferenças na contribuição de certos grupos sociais para o desmatamento, como por exemplo a de populações extrativistas (consideradas “tradicionais”) cujas formas de uso dos recursos naturais possuem menor impacto sobre a cobertura florestal. Como, porém – e precisamente –, o desmatamento majoritário não deriva desses agentes, tem-se firmado a idéia de que seria necessário reorientar as práticas de outros agentes (grande pecuária, agricultura mecanizada etc.), no sentido de sua maior adequação à legislação ambiental, por intermédio de medidas de comando e controle, mas também de incentivos creditícios calculados de acordo com valores atribuídos a emissões de CO₂ eq.

Nos debates sobre contenção, a abordagem da diversidade das práticas e das diferentes contribuições para o desmatamento – sem prejuízo de sua pertinência em dadas conjunturas – é, assim, contingente e fragmentada, como se estivéssemos diante de realidades autônomas, dissociadas dos arranjos produtivos e institucionais locais, e das economias regionais, a que se poderia tratar em separado.

Ora, a questão do desmatamento não é somente ambiental, nem somente de desrespeito à lei: é socioeconômica. Logo, *a chave é pensar políticas de contenção de desmatamento ligadas – indissociavelmente - a políticas de produção, a longo prazo.* Ou seja, considerar a forma como os agentes mobilizam recursos (naturais e institucionais) no quadro de sistemas de produção, e de acordo com procedimentos tecnológicos específicos. É possível assim identificar *trajetórias tecnológicas* que se articulam umas às outras (competem e/ou colaboram) no interior de sistemas agrários, formando arranjos produtivos locais cujas redes *compõem as economias regionais e nacionais*, como ilustra a Tabela 1, que, utilizando dados censitários, apresenta um resumo das principais trajetórias tecnológicas no setor rural da Região Norte.

Tabela 1: Atributos das trajetórias tecnológicas no setor rural da Região Norte (fonte: Francisco Costa, 2009)

Trajetórias/ Características	Trajetórias						Valores Absolutos em 1995
	Sistemas camponeses:			Sistemas patronais:			
	Que convergem para pecuária de Leite e permanentes (T1)	Que convergem para sistemas agroflorestais (T2)	Que convergem para pecuária de corte (T3)	Que convergem para pecuária de Corte (T4)	De culturas permanentes (T5)	De Silvicultura (T6)	
Número de Estabelecimentos	171.292	130.593	109.405	27.831	4.444	3	443.568
Tamanho médio	54,47	23,04	62,23	1.196,00	472,62	413.681,7	125,74
VEP (R\$1.000.000)	27%	21%	19%	25%	6%	2%	100%
Pessoal Ocupado	38,2%	26,6%	22,7%	10,5%	1,7%	0,2%	100%
Total de Terras Apropriadas	16,7%	5,4%	12,2%	59,7%	3,8%	2,2%	100%
Total de áreas degradadas	10,2%	3,5%	14,3%	70,4%	1,6%	0,0%	100%
Índice de Densidade Institucional - IDR ¹	0,73	0,38	0,67	1,63	2,67	0,83	
Emissão líquida de CO2	11,8%	2,6%	12,5%	70,5%	2,6%	0,0%	100%
Tx. de crescimento da renda líquida – 1995 e 2006	2,5% a.a.	7,9% a.a.	7,8% a.a.	8,4% a.a.	7,2% a.a.	-11,0% a.a.	6,4% a.a.
Taxa de crescimento do VBPR - 1995 e 2006	5% a.a.	12% a.a.	7,0% a.a.	5,1% a.a.	2,5% a.a.	-2,9%	5%
Incorporação do estoque adicional de terras	13%	8%	7%	64%	5%	2%	100%

Considerados aqui do ponto de vista das economias rurais da Amazônia, os “sistemas camponeses” e os “sistemas patronais” refletem globalmente estruturas de racionalidade próprias a determinadas modalidades produtivas¹. De acordo com

¹ “Os **estabelecimentos patronais** dependem do trabalho assalariado e, por isso, do grau de desenvolvimento do mercado de trabalho; resultam de processos de apropriação da terra e dos recursos da natureza definidos pelo poder de compra dos seus titulares, por isso, dependem do desenvolvimento do mercado terras. São, enfim, uma fração particular de capital e, por isso, dependem do desenvolvimento do mercado financeiro e se comportam orientados predominantemente por avaliações da *eficiência marginal do capital*: o valor presente, isto é, corrigido pelas alternativas de ganhos atuais para a aplicação do mesmo montante monetizado de recursos envolvidos no empreendimento, das receitas máximas abatidas dos custos mínimos em cada período de tempo (Keynes, 1967). Os **estabelecimentos camponeses**, cuja governança é caracterizado pela centralidade da família nos processos decisórios, seja como estrutura definidora das necessidades reprodutivas que estabelecem a extensão e a intensidade do uso da capacidade de trabalho de que endogenamente dispõe, seja como determinante nos processos de acesso a terras, quer aqueles observados nas sagas de fronteira quer aqueles derivados de ancestralidade e herança. Para a razão camponesa, os critérios de *eficiência reprodutiva* – segurança do padrão reprodutivo da família, socialmente determinado, onde se inclui cumprimento de projeto de futuro para seus membros (Costa, 1995; Costa, 2005; Costa 2007a; Costa, 2007b e Costa, 2007c) – não eliminam, mas subordinam os de

racionalidades próprias a essas estruturas, portanto, os agentes tomam decisões que envolvem a adoção de procedimentos tecnológicos para resolver problemas de produção e assegurar sua reprodução social, convergindo para *trajetórias tecnológicas*² distintas. Note que nesta abordagem o problema do desmatamento é intrínseco aos sistemas produtivos, não visto como um problema ambiental descontextualizado da realidade local. No caso da Região Norte, os atributos das diferentes trajetórias podem ser comparados da seguinte forma, ordenados abaixo de acordo com sua importância relativa na economia regional (valor bruto de produção):

- *TrajetoóriaCamponês T1*: reúne o conjunto de segmentos camponeses que convergem para a dominância da interação entre culturas permanentes, em composições de diversidade variável, e a produção de leite. Marcada por uso intensivo do solo, com sistemas diversificados (baixo impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 27% do valor bruto da produção (VBPR), 38% do emprego, 10% da área degradada e 11% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 5% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 2,5% a.a.: por trabalhador a 4,3% a.a. e por área a 0,3% a.a.
- *TrajetoóriaPatronal T4*: reúne o conjunto de segmentos de produção agricultada em operação em estabelecimento patronais que convergem para pecuária de corte. Marcada por uso extensivo do solo, homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e formação intensa de dejetos explica 25% do VBPR, 11% do emprego, 70% da área degradada e 71% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 5,1% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 8,4% a.a.: por trabalhador a 9% e por área a 6,2%.

eficiência marginal do capital nas decisões econômicas fundamentais (Prado, 1993)” (Costa, Mercado de terras... cf. referências).

² “Uma *trajetória tecnológica* (...) é um padrão usual de atividades que resolvem, com base em um paradigma tecnológico, os problemas produtivos e reprodutivos que confrontam os processos decisórios de agentes concretos, em contexto específico, nas dimensões econômica, institucional e social (Dosi, op. cit. 22-23). As particularidades do contexto econômico se estabelecem nos critérios econômicos “... que agem como seletores definindo mais ou menos precisamente o trajeto concreto seguido no interior de um conjunto maior de possibilidades” (Dosi, idem:23). Considerando o elevado nível de incerteza que cerca a adoção de tecnologias, o ambiente institucional assume particular relevância na configuração de trajetórias tecnológicas, desde o interesse econômico das organizações, passando pelas respectivas histórias e acúmulos de expertise, até variáveis institucionais *strictu sensu*, como agências públicas e interesses geopolíticos (Dosi, idem: 24-25)” (Costa, idem, ibidem).

- *TrajatóriaCamponês T2*: reúne o conjunto de segmentos camponeses que convergem para sistemas agro-florestais com dominância ou forte presença de extração de produtos não-madeireiros, explica 21% do VBPR, 26% do emprego, 3,5% da área degradada e 2,6% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 12% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos, por trabalhador a 12,7% e por área a 11,4%. Observe-se que esta seria uma trajetória expressão do paradigma extrativista” – no qual os processos produtivos pressupõem, em algum nível, a preservação da natureza originária.
- *TrajatóriaCamponês T3*: reúne o conjunto de segmentos camponeses que convergem para sistemas com dominância de pecuária de corte, explica 19% do VBPR, 28% do emprego, 14% da área degradada e 12,5% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 7% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 7,8% a.a., por trabalhador a 8% e por área a 5%.
- *TrajatóriaPatronal T5*: reúne o conjunto de segmentos patronais que convergem para plantações de culturas permanentes em forma de plantation. Marcada por uso intensivo do solo, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 6% do VBPR, 2% do emprego, 2% da área degradada e 3% do balanço líquido de carbono. A economia da trajetória cresce em termos absolutos a 2,5% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 7,2% a.a., por trabalhador a 5,7% e por área a 4,1%.
- *TrajatóriaPatronal T6*: reúne o conjunto de segmentos patronais de silvicultura. Marcada por uso extensivo do solo, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 2% do VBPR, 0,2% do emprego, 0% da área degradada e 0% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória decresce em termos absolutos a - 2,9% a.a., com rentabilidade fortemente decrescente por trabalhador a -11% e por área a -20%.

Vale notar assim que, consideradas do ponto de vista das trajetórias tecnológicas:

1. A pecuária de corte de grande porte emite 70% do CO₂, emprega 10% do pessoal, e gera 25% da renda, sendo uma atividade predatória;
2. Os segmentos camponeses voltados para pecuária de leite e culturas permanentes tem 38% dos empregos, 27% da renda, 12% das emissões, sendo atividade de baixo carbono e alta relevância social;

3. Os segmentos camponeses agroflorestais (açaí e similares), de baixíssimo impacto sobre a biodiversidade e a emissão de CO₂, cresceram 12% ao ano em renda líquida de 1991 a 2005.

Logo, a noção de trajetória tecnológica tal como proposta aqui é fundamental para elaborar um plano de controle do desmatamento e redução de emissões, considerando o conjunto das dimensões dos sistemas agrários da Amazônia, bem como a diversidade das modalidades produtivas que se manifestam na região. Sem uma abordagem sistêmica dessas questões, é impossível manter a convergência do espectro de políticas públicas de longo prazo requeridas para se atingir esses objetivos. É preciso, antes de mais nada, *criar o ambiente institucional necessário ao desbloqueio das trajetórias “boas”* (do ponto de vista das emissões), e à simultânea reconversão das trajetórias “ruins”, sem no entanto provocar efeitos adversos na economia e sociedade locais, como discutido nas duas próximas subseções.

1.1 Sistemas agrários e a “questão institucional”

Apesar da importância relativa no valor da produção e das evidentes vantagens – tanto do ponto de vista socioeconômico quanto ambiental - de determinadas trajetórias sobre outras numa perspectiva de redução do desmatamento e da contenção de emissões, como discutido na seção anterior, o quadro é bem diferente quando se considera o apoio institucional a diferentes trajetórias. O cálculo de um “índice de densidade institucional”³ permite comparar as trajetórias nessa ótica (cf. Figura 1):

³ “A densidade institucional de uma trajetória (i) medida a partir do crédito (C) em um dado ano (j) é a divisão entre sua participação relativa no total de crédito daquele ano ($c=[C_{i,j}/\sum C_j]$) e sua participação relativa no Valor Bruto da Produção Rural no mesmo ano ($e=[VBPR_{i,j}/\sum VBPR_j]$). Se $DI_{i,j}=(c/e)>1$, então o acesso a meios institucionais da trajetória i é superior em j; se $(c/e)<1$, o contrário”.

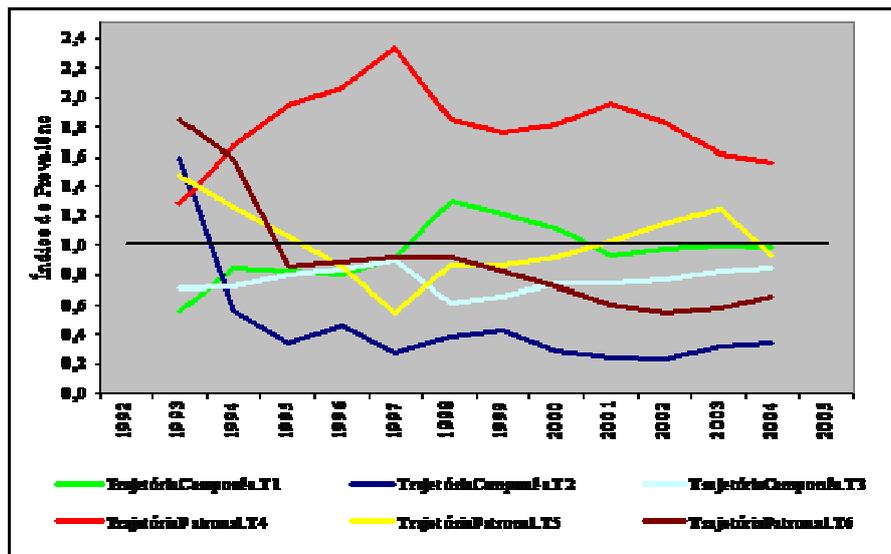


Figura 1: Índice de densidade institucional medido a partir do crédito (fonte: Francisco Costa, 2009)

Essa situação constitui evidência de um acesso diferenciado a recursos institucionais, que no conjunto das trajetórias favorece excepcionalmente a grande pecuária de corte (T4). Ela é ainda mais grave quando se conhece o papel decisivo do ambiente institucional no controle das incertezas que cercam a adoção de tecnologias, para a configuração de trajetórias tecnológicas.

A concorrência/cooperação entre trajetórias no interior de sistemas agrários possui aspectos eventualmente identificáveis por análises espaciais, que são também relevantes para o entendimento do problema. Tomemos assim o exemplo da expansão da pecuária no processo de incorporação de novas áreas a oeste de São Félix do Xingu, a denominada “Terra do Meio” (cf. Figura. 2).

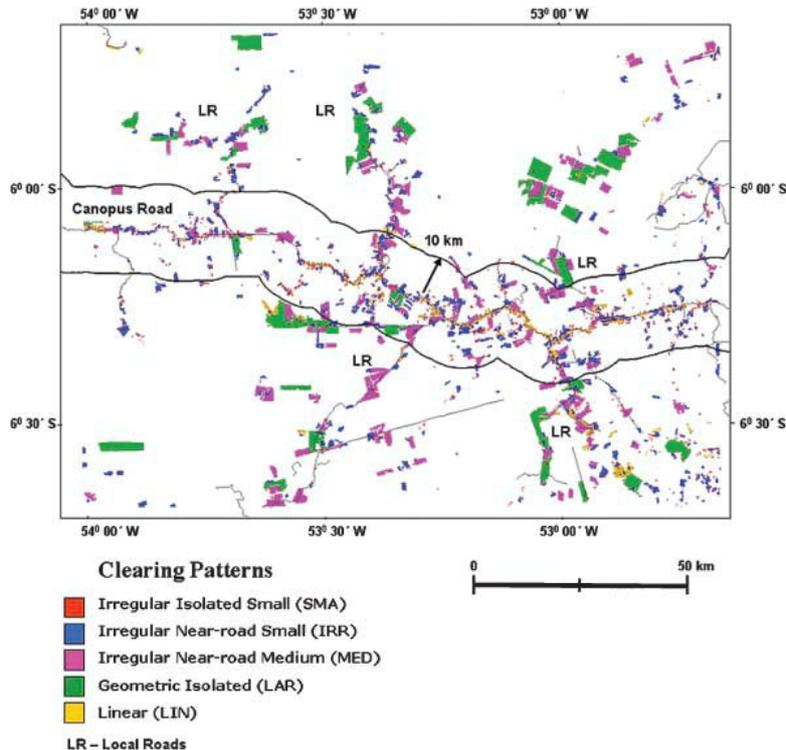


Figura 2 – padrões de abertura em torno da “estrada da Canopus” (fonte: Santos Silva et al. (2008)).

A incorporação fundiária efetuou-se aqui por intermédio da inclusão no mercado de terras de áreas públicas indevidamente apropriadas e revendidas por agentes ligados à grande pecuária, buscando expandir suas atividades (Cf. Pinto, 2005; Escada et al. 2005). Esse processo criou uma hierarquização espacial que se revela na organização da paisagem tal como estudada por Santos Silva et al. (2008). Vê-se o predomínio em número de várias aberturas menores nas áreas mais próximas dos eixos de expansão, com grandes aberturas em locais mais remotos. Supondo-se que o tamanho das aberturas funcione aqui como indicador do volume das atividades, nota-se nitidamente a criação de zonas ocupadas por pequenos e médios produtores, que funcionam como “tampão” relativamente às grandes aberturas em fazendas mais distantes do leito da estrada.

A estratégia econômica da apropriação e venda de terras públicas não apenas sustentou a expansão da grande pecuária, como também criou verdadeiros assentamentos privados, onde se instalaram produtores dependentes dos grandes pecuaristas para o escoamento da produção (manutenção das pistas de rodagem etc.).

A apropriação fundiária gera assim uma dependência social, que se confirma e aprofunda em seguida no processo de estruturação das cadeias produtivas. No caso da venda de leite ou de carne, os pequenos produtores, incapazes de satisfazer às exigências do mercado (selo do Serviço de Inspeção Federal para a venda de queijo e leite; peso mínimo da carcaça no caso do gado vendido a grandes frigoríficos etc.),

tornam-se fornecedores indiretos, vendendo bezerros para agentes que possuem melhor acesso ao mercado e possam engordar o boi, ou sejam intermediários na venda de leite a laticínios fiscalizados (em troca muitas vezes de adiantamentos in natura de produtos como o sal, num sistema que apresenta analogias com o do antigo aviamento da borracha) (cf. Américo et al. 2010).

Essas situações de dependência social têm influência determinante no processo de formação de distritos e municípios, transformando-se no germe de uma forma de dominação política, e em fonte de legitimidade local para os agentes que detêm maior acesso a crédito, por intermédio também da mobilização de recursos políticos em diversos níveis (Cf. Araújo e Léna, 2010). Isso tende a bloquear as trajetórias mais vulneráveis dos sistemas agrários.

1.2 Políticas públicas e economia local: efeitos adversos

Desde 2004, assim, uma série de medidas foram tomadas para o controle do desmatamento, como por exemplo:

- O condicionamento da aprovação de Planos de Manejo Florestal pelo IBAMA à apresentação de títulos fundiários pelo requerente (2004);
- A portaria conjunta 010 do Incra e Ministério do Desenvolvimento Agrário, de dezembro de 2004, proibindo a emissão de registro para imóveis rurais em situação jurídica de posse por simples ocupação, acima de 100 hectares, em terras da União na região da Amazônia legal, e cancelando o registro de áreas cuja propriedade não pudesse ser comprovada;
- A Lei 11.132, de 4/7/2005, estabelecendo uma área sob limitação administrativa provisória, e suspendendo atividades potencialmente danosas para o meio-ambiente na zona da BR-163, cujo anúncio de asfaltamento havia provocado um intenso processo de grilagem;
- Diversas operações conjuntas de combate à grilagem e ao desmatamento da Polícia Federal, IBAMA e Ministério Público.
- Aprimoramento dos Sistemas de Monitoramento do Desmatamento do INPE.

Embora tendo contribuído (juntamente com outros fatores de conjuntura econômica) a uma nítida queda das taxas de desmatamento observada a partir de 2004-2005, essas medidas tiveram impacto negativo sobre o saldo de empregos formais em determinados setores econômicos. Assim, a Indústria da Madeira e do Mobiliário apresentou um saldo negativo de 14.949 empregos formais entre 2005 e 2009 (IDESP, 2009), o que se agrava ainda mais quando consideramos o caráter de informalidade que predomina no setor, principalmente no caso da extração madeireira ilegal. O

prefeito de Tailândia, um dos municípios do Pará mais atingidos pela Operação Arco de Fogo (PF) que fechou dezenas de serrarias ilegais, falava de 8.000 desempregados na cidade, num município com pouco mais de 64.000 habitantes. Medidas de urgência tomadas pela prefeitura, como a contratação de mão-de-obra em frentes de trabalho ou a isenção do IPTU, sem se integrarem a um planejamento de longo prazo, não tinham resolvido um ano depois a situação de calamidade no município, que passou a exportar população para a Capital.

A regularização fundiária, implementada conjuntamente com a legislação ambiental, é uma dimensão fundamental do controle do desmatamento. O Governo Federal desenvolve atualmente programa de regularização fundiária e ambiental que exige o documento do CAR (Cadastramento Ambiental Rural - obtido pela internet em versão simplificada, no caso de pequenas propriedades, necessitando-se para isso de um ponto GPS na propriedade); e o LA (Licenciamento Ambiental), cuja obtenção depende do CAR.

A observância da legislação ambiental (exigência dos documentos cadastrais, controle das APP's e Reserva Legal...) necessita porém respeitar um período de transição, e basear-se em sólidos diagnósticos dos sistemas agrários e das realidades produtivas locais que se trata de enquadrar. A aplicação indiscriminada da lei pode levar à penalização desproporcional de pequenos e médios produtores, como no caso recente de uma região de colonização em que o valor das multas (70, 80.000 reais...) excedia inclusive o valor das propriedades multadas, por vezes chácaras com poucas dezenas de hectares. Além de duvidosa em termos de um real decréscimo das emissões, a penalização de trajetórias "boas" engendra insegurança e enfraquece politicamente as medidas de controle ambiental.

Por outro lado, a contenção de atividades produtivas através da simples remuneração de agentes individuais em termos de "custo de oportunidade" – principalmente aqueles com grande volume de atividades – também pode gerar impactos potencialmente adversos nas economias local e regional. Pois ao mesmo tempo em que se reduz a produção agrícola de certos agentes, introduz-se no sistema como um todo um acréscimo de renda, gerando por sua vez uma demanda adicional. Essa demanda suscita uma resposta da parte de novos agentes que, na ausência de reconversão dos sistemas produtivos, tentarão satisfazê-la de acordo com os mesmos métodos de produção anteriores, provocando acréscimo de emissões.

*

Como então resolver as dificuldades e contradições apontadas aqui? O *conceito-chave parece ser a vinculação de políticas agrícolas e agrárias, no quadro de Planos de Desenvolvimento Territorial, cujo objetivo seja não a contenção da produção, e sim a reconversão simultânea dos sistemas agrários e dos arranjos produtivos locais, fortemente baseada no aporte tecnológico adequado para as diferentes trajetórias.*

Isso exige a convergência de ações de órgãos em diferentes níveis (federal, estadual, municipal) - mas também de ONGs com larga experiência das realidades regionais específicas - para o fomento, assistência técnica adequada (em lugar da introdução de técnicas e cadeias produtivas baseadas em produtos pré-definidos, que nada têm a ver com os sistemas locais), fornecimento de serviços de saúde e educação, no quadro de um mesmo território. *No entanto, para serem efetivas, tais ações devem ser pactuadas com os diferentes atores e setores, respeitando diferenças intra-regionais, não impostas.* Dada a multiplicidade de contextos políticos, institucionais e socioeconômicos na Amazônia, propõe-se então uma abordagem mista, com medidas macro-regionais (de cima para baixo), interagindo com medidas discutidas no nível local, através do conceito de Territórios (de baixo para cima), como detalhado a seguir.

2 Objetivo do documento

Com base na contextualização discutida na seção anterior, este documento apresenta um arcabouço de propostas para que as metas de redução do desmatamento sejam alcançadas, *através de uma real transformação das estruturas econômicas, sociais e agrárias na Amazônia*, através de políticas sistêmicas e complementares que contemplem a diversidade de situações na Amazônia. Este conjunto integrado de medidas deve almejar que a preservação do Bioma seja estrutural e definitiva, não conjuntural, e também que suas riquezas possam ser revertidas para o país e para a sociedade como um todo. A Seção 3 apresenta as premissas que embasam o plano, e - em linhas gerais - uma proposta inicial de estruturação de ações em diferentes níveis. A Seção 4 apresenta algumas considerações finais.

3 Proposta de ações para alcançar metas

3.1 Premissas

O plano de ações deve basear-se nas seguintes premissas:

- 1) Complementaridade de ações **Macro-regionais** e ações específicas voltadas a **Territórios**⁴. A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente

⁴ Exemplo: O Estado do Pará possui 8 Territórios Rurais de acordo com a divisão proposta pelo MDA. Um deles, o Território da Transamazônica, formado pelos municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Porto de Moz, Uruará, Vitória do Xingu e Senador José Porfírio, totaliza uma área de 243.619 km² (15,5% da extensão total do Estado) e compreende uma população de 249.915 habitantes. Ver <http://sit.mda.gov.br/>

ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. Ações macro-regionais são importantes para estabelecer ações de base (políticas gerais de crédito, monitoramento, etc.), e evitar “vazamentos” (Cf. Aguiar, 2006)⁵, com um olhar sistêmico sobre toda a região.

- 2) Reconhecimento da heterogeneidade dos contextos sócio-políticos e trajetórias tecnológicas na Amazônia na construção de soluções pactuadas entre atores/setores em diferentes Territórios, *visando incentivar "boas" trajetórias (em termos ambientais e sociais), e apoiar a reconversão das "ruins"*.
- 3) Garantia de:
 - a) Continuidade no tempo e espaço de ações visando objetivos sistêmicos de diminuição do desmatamento, melhoria das condições de vida na Amazônia, e aproveitamento racional das riquezas.
 - b) “Encaixe” das ações no nível macro e nos territórios, respeitando diversidade de situações dentro da Amazônia, e incorporando soluções pactuadas entre os diversos setores.
 - c) Aproveitamento de boas iniciativas dos últimos anos⁶, porém, promovendo real integração entre iniciativas governamentais e não governamentais em diferentes níveis, e abrangência das mesmas.

⁵ Vazamentos são considerados aqui como efeitos inesperados de ações pontuais (espaço, setor), quando se considera o todo. Por exemplo: (a) do ponto de vista espacial: “desmatamento zero” adotado em um município; empreendedores migram para outro; uma paisagem manejada, outras não; áreas protegidas criadas em uma região, pressão aumenta em outra; (b) do ponto de vista dos atores: menos capitalizados ficam fora de sistemas de certificação, continuam atividades; governo pressiona um setor (e.g., madeiras), mas fortalece outro (frigoríficos);

(c) Verticais na cadeia: considerar toda a cadeia produtiva que se desenvolve com a implantação de indústrias: exemplo da carvoeira x siderúrgica; instalação de frigoríficos, com proibição de desmatamento naquele município, compra de gado de outros; (d) Econômicos: impactos na economia local e regional do pagamento por serviços ambientais/compensação pelo não desmatamento. Como evitar que outros atores passem a desmatar no lugar dos que deixaram de produzi-los?

⁶ Exemplos de boas iniciativas: PPCDAM (MMA) e Sistemas de Monitoramento (INPE); Programa do MDA como o Terra Legal e Programas de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) e CODETER (Colegiados de Desenvolvimento Territorial; propostas de alternativas tecnológicas pontuais (PPG7, EMBRAPA, ONGs, Universidades); alianças do setor privado+governamental+ongs para promover certificação de produtos/cadeias (Moratória da soja/Cargill, Bertin, Wal Mart, etc.) e

- d) Investimento em C&T para subsidiar mudanças necessárias, a partir de amplo programa de formação e apropriação de bases tecnológicas de baixo impacto ecológico.

3.2 Ações macro-regionais

As ações no nível macro-regionais (Amazônia Legal) propostas podem ser organizadas em:

1. **Ações de base** - Continuação e aprimoramento de ações de monitoramento/control e regularização fundiária (i) Aprimoramento dos Sistemas de Monitoramento do Desmatamento e Degradação Florestal (INPE); (ii) Reparcelamento do IBAMA; (iii) Fortalecimento do Ministério Público e Judiciário na Amazônia; (iv) Fortalecimento dos órgãos fundiários (INCRA e estaduais) e para completar regularização fundiária;
2. **Discussão de** políticas sistêmicas de crédito/ taxação/ compensação/ C&T/ comerciais e industriais adequadas para trajetórias boas e ruins, a nível macro e território.
3. **Formação de Rede de C&T** com pesquisas voltadas à reconversão das trajetórias “ruins” (por exemplo, pecuária e EMBRAPA), e ao incentivo de boas trajetórias (parcerias com industria) e cadeias completas de mercado (com base na proposta da Academia Brasileira de Ciências/ABC).
4. **Zoneamento e desmatamento zero:** Com base nos zoneamentos existentes e em novos diagnósticos, *limitação total das áreas de avanço da fronteira*:
 - i. **Definição de áreas de consolidação**, incluindo: (a) o fortalecimento da agricultura/pecuária (trajetórias 1, 3, 4, 5, 6), com eventuais mudanças no código florestal, regularização fundiária expressa, reordenamento fundiário⁷, aliadas a políticas de crédito e tecnologia para intensificação e adoção de melhores práticas do ponto de vista ambiental, incentivos para a transição para a legalidade ambiental, recuperação de APPs e áreas

industrialização de produtos da floresta (Natura, Castanha, Couro Vegetal, etc.); ações do Ministério Público em parceria com ONGs para aflorar problemas institucionais e estruturais (e.g., cadeia da pecuária-desmatamento-trabalho escravo; relação incra-madeireiras-assentamentos em áreas de floresta).

⁷ Exemplo: proposta da FVPP (Fundação Viver Produzir e Preservar), discutida pelo movimento social da Transamazônica, de trazer pequenos produtores familiares para mais perto das cidades, em áreas degradadas, com lotes menores (10-20ha), e apoio creditício e tecnológico para cultivos intensivos (permanentes, hortaliças, sistemas agroflorestais).

degradadas; (b) utilização de capoeiras e reservas legais de floresta primária para incentivos à trajetória T2 nestas áreas.

- ii. **Criação de blocos de BIOMA** em todo o resto, de propriedade do Estado, sem possibilidade de titulação privada, podendo apenas ser usado por populações que estejam convergindo para as trajetórias T2 (Costa, 2008), de acordo com destinação a ser definida (incluindo - mas não restrito a - modalidades já existentes de UC, TI e assentamentos com base florestal). Implica em mudança/discussão na legislação.

3.3 Ações nos Territórios

Já nos Territórios, as medidas seriam focadas no fortalecimento da organização social e na definição de Planos de Desenvolvimento Territorial Integrados, pactuados localmente:

1. **Fortalecimento dos CODETER** (Colegiados de Desenvolvimento Rural) para discussão sobre planos de desenvolvimento territorial integrado e pactos de uso dos territórios, colocando na pauta a questão das modificações nas trajetórias tecnológicas, e como isso se reflete na diversidade de atores presentes no território.
2. Com base nos planos e pactos definidos localmente, alinhados às ações macro (item b), **definir ações integradas** dos diferentes órgãos no Território (INCRA/órgãos estaduais fundiários, IBAMA/SEMAs, MDA, Polícia Federal, Ministério Público, EMBRAPA/Emater/Secretarias de Agricultura, SEBRAE, ONGs, Movimentos Sociais, Universidades e Inst. de Pesquisa, Secretarias municipais e estaduais de Saúde, Educação, Infra-estrutura, etc.) visando:
 - i. **Organização de cadeias produtivas** para boas trajetórias: pesquisas, indústrias, crédito, extensão rural.
 - ii. **Fortalecimento de núcleos urbanos** para serviços e indústria.
 - iii. **Fortalecimento das organizações** e proteção dos cidadãos: saúde, educação, energia, segurança, judiciário.
 - iv. **Priorização de ações macro** de regularização fundiária, crédito, fiscalização, etc.

3.4 Cronograma das ações: 2010-2020

O plano deverá cobrir o período de 2010 a 2020, dividido em 5 fases de 2 anos cada, com indicadores, e correções de rota a cada fase, aumentando gradualmente a inclusão de Territórios nas três primeiras fases. As duas últimas seriam para consolidação dos arranjos produtivos locais construídos. Na primeira fase, propomos as seguintes atividades:

Em 2010:

- Iniciar com as ações no nível Macro.
- Organização das ações/diagnósticos a nível de Território:
 - i. Discutir unidades territoriais, embora a sugestão seja utilizar programas do MDA como base.
 - ii. Seleção de alguns Territórios críticos (3?5?) do ponto de vista de trajetórias boas e ruins (dados do Chiquito sobre espacialização das trajetórias, lista de municípios que mais desmatam, prioridades do MDA).
 - iii. Para cada território, iniciar discussão através de CODETER.

Em 2011, ações decorrentes nos Territórios selecionados devem ser iniciadas. Em paralelo, organizar novos Territórios para uma segunda fase.

4 Considerações finais

Vale mencionar em conclusão a necessidade de afirmar políticas de longo prazo a partir de um locus onde *políticas estatais – e não de governo* – possam sustentar-se independentemente de articulações eleitorais e da subordinação de dispositivos político-institucionais aos desígnios dos agentes de determinadas trajetórias.

Em virtude dessa subordinação, muitas iniciativas estatais acabam perdendo suas características de política pública, transformando-se em verdadeiros dispositivos de gestão da dependência social. Disso resulta também muitas vezes a impressão de que as regras de manejo do território possuem efeitos meramente conjunturais, pois suas modalidades de implementação se conjugam ao sabor de reviravoltas permanentes nas correlações de força em presença.

Esse estado de coisas continua a frustrar a boa vontade de muitos funcionários públicos que pretendem desempenhar suas funções de acordo com os objetivos institucionais. Na verdade, esse status quo é tacitamente aceito como “natural” na prática das negociações políticas. Em decorrência disso, a questão em si da construção do Estado, e de sua capacidade de implementação a longo prazo de políticas públicas,

não acede à condição de problema a enfrentar. Na melhor tradição da “análise de políticas públicas” tal como a instaurou a “revolução conservadora” (cf. BARRAQUÉ, 2002:134-135), o simples cômputo da relação custo-benefício (alcance de certas metas pelo órgão, por exemplo) torna-se a principal base de avaliação da atuação institucional, ignorando critérios declaradamente importantes como a transparência das ações e a qualidade da participação das populações no processo.

A atuação institucional deve portanto constituir objeto de diagnósticos sistemáticos ao longo do tempo, com a contínua avaliação de situações - desde um ponto de vista interno às diferentes organizações – sobre o seu desempenho individual e conjunto. Da ausência desse tipo de iniciativa tem resultado em grande parte a dificuldade de se questionar socialmente a falta de convergência entre as prioridades de diferentes instâncias institucionais (Ministérios distintos, Estados federados, municípios etc.).

5 Referências