



**Relatório de Levantamento
Cumprimento dos compromissos estabelecidos
pelo Tratado de Cooperação Amazônica**

TC n.º 009.953/2010-8

Fiscalis n.º 446/2010

Ministro Relator: Ministro André Luís de Carvalho

Modalidade de fiscalização: Levantamento (art. 238 RI/TCU)

Ato originário: Acórdão TCU 447/2010–Plenário

Objetivo: levantamento do cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo Tratado de Cooperação Amazônica

Ato de designação: Portaria 8ª Secex/TCU n.º 687, de 15/04/2010.

Período abrangido pelo levantamento: 2007 a 2009.

Período de realização do levantamento:

Planejamento: 15/03/2010 a 18/03/2010, 05/04/2010 a 09/04/2010 e 17/05/2010 a 17/05/2010.

Execução e relatório: 24/05/2010 a 04/06/2010, 07/06/2010 a 18/06/2010.

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
Marcelo Cardoso Soares	3853-9	8ª Secex
Fernando Antônio Dorna Magalhães (supervisor)	3864-4	8ª Secex

Unidade: Ministério do Meio Ambiente;

Vinculação no TCU: 8ª Secex

Lista de siglas

AGU	Advocacia Geral da União
ANP	Áreas Naturais Protegidas
ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCA	Conselho de Cooperação Amazônica
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CCOOR	Comissão de Coordenação do CCA
Conabio	Conselho Nacional de Biodiversidade
CNP	Comissão Nacional Permanente
FAP	Fundo de Áreas Protegidas
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMAC	Instituto de Meio Ambiente do Acre
MinC	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCI	Pontos de Cultura Indígena
PDPI	Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
Proecotur	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PPA	Plano Plurianual
PPCDAM	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
Probio	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SID	Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SP	Secretaria Permanente
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

Lista de ilustrações

Figuras

Figura 1 – Organograma da OTCA.....	25
Figura 2 – Sede da Secretaria Permanente da OTCA em Brasília.	26
Figura 3 - Mapa integrado dos ZEEs estaduais	31
Figura 4 - Fases, atividades e produtos para a construção do MacroZEE da Amazônia Legal.....	32
Figura 5 – Terras indígenas na Amazônia Legal.....	38
Figura 6 – Categorias e respectivos objetos de manejo do SNUC	44

Tabelas

Tabela 1 - Situação dos Programas e Projetos da OTCA no período Janeiro 2007/Julho 2009.....	29
Tabela 2- Distribuição por tipo de ação prioritária para as novas áreas prioritárias do Bioma Amazônia.....	48

Sumário

1	Introdução	22
1.1.	Antecedentes	22
1.2.	Objetivo	22
1.3.	Metodologia.....	22
1.4.	Visão Geral.....	22
1.4.1.	Importância do tema.....	22
1.4.2.	OTCA.....	24
1.4.3.	Organização do relatório	24
2	Cumprimento dos compromissos assumidos na implementação de políticas, planos, programas e ações em relação ao Tratado de Cooperação Amazônica	24
3	Macrozoneamento Ecológico e Econômico da Região Amazônica	30
3.1	Estratégias de Macrozoneamento	30
3.2	Operacionalização do Macrozoneamento.....	33
3.3	Mecanismos de monitoramento e controle	34
4	Diversidade Cultural e Respeito aos Direitos dos Povos Indígenas Amazônicos.....	36
4.1	Demarcação de terras indígenas.....	36
4.2	Conflitos com outras categorias de uso dos solos	38
4.3	Programas voltados para a promoção dos conhecimentos tradicionais.....	39
5	Áreas Naturais Protegidas na Amazônia	43
5.1	Representatividade biológica e ecológica.....	43
5.2	Corredores ecológicos.....	48
5.3	Vigilância e Controle das ANP	49
5.4	Programas de ecoturismo	50
6	Conclusão.....	51
7	Proposta de Encaminhamento	52
8	Referências Bibliográficas	54

Introdução

1.1. Antecedentes

1. O presente trabalho tem o objetivo de dar cumprimento ao Acórdão TCU 447/2010 – Plenário, que determinou a realização de levantamento com o objetivo de retratar o cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo Tratado de Cooperação Amazônica.

1.2. Objetivo

2. O levantamento, conforme os incisos I e II do art. 238 do Regimento Interno do TCU, é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para conhecer a organização e o funcionamento de organizações, programas ou atividades governamentais e identificar objetos e instrumentos de fiscalização. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo identificar o nível de cumprimento dos compromissos estabelecidos no Tratado de Cooperação Amazônica, bem como a gestão desenvolvida pelas entidades governamentais com respeito ao ordenamento territorial para a Região Amazônica.

1.3. Metodologia

3. O presente levantamento foi desenvolvido no âmbito de auditoria em cooperação envolvendo as EFS de Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Em reunião realizada de 16 a 19 de setembro de 2009 na cidade de Cartagena, foram definidos, dentre outros assuntos, a abrangência dos trabalhos, a relação de atividades a serem desenvolvidas de maneira coordenada e o cronograma de execução de cada uma das etapas, conforme exposto no documento contendo os termos de referência acordados (fls. 2/11).

4. Todavia, cabe notar que as linhas de investigação definidas naquele texto são bastante amplas, abrangendo o nível de implementação do Tratado de Cooperação Amazônica no Brasil, o processo de macrozoneamento ecológico e econômico da Região Amazônica, iniciativas voltadas para a promoção da diversidade cultural e respeito aos direitos dos povos indígenas amazônicos e ações dirigidas às áreas naturais protegidas na Amazônia.

5. Diante de tal escopo, dos prazos estipulados e do reduzido quadro de auditores desta divisão técnica, optou-se por conduzir o presente trabalho sob a forma de levantamento, nos termos do art. 238 do RITCU, visando identificar as principais iniciativas relacionadas às linhas de investigação mencionadas acima, como forma de subsidiar a avaliação da viabilidade de futuras auditorias. Este formato representa uma opção mais balanceada considerando os meios disponíveis e os fins pretendidos com a auditoria em cooperação para a Região Amazônica.

6. Nesse sentido, a realização deste levantamento utilizou entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos e funcionários da OTCA, análise documental e exame de relatórios de gestão do Ministério do Meio Ambiente, Fundação Nacional do Índio e Instituto Chico Mendes.

1.4. Visão Geral

1.4.1. Importância do tema

7. O bioma Amazônia representa aproximadamente 30% de todas as florestas tropicais remanescentes do mundo e nele se concentra a maioria das florestas tropicais brasileiras. Este bioma, constituído pela floresta tropical entremeada por paisagens de cerrado, ocupa uma área de sete milhões de km², distribuídos por nove países: Brasil, Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, e Bolívia. No entanto, nada menos do que 60% da área total da Floresta Amazônica na América do Sul estão em território brasileiro.

8. A Amazônia é detentora de cerca de um terço da biodiversidade global, diversidade que engloba espécies de pássaros, peixes, insetos, mamíferos, répteis, anfíbios e flora de múltiplos grupos taxonômicos. A diversidade da floresta amazônica também se expressa por seus distintos ecossistemas: florestas densas de terra firme, florestas estacionais, florestas de igapó, campos alagados, várzeas, savanas, refúgios montanhosos e formações pioneiras.

9. O seu amplo espectro de ecossistemas e as espécies neles inseridas apresentam imenso potencial genético. Acumula princípios ativos de inestimável interesse econômico e social, produtos florestais com alto valor de mercado, bem como um acervo de conhecimentos tradicionais sobre a convivência milenar com os diferentes ecossistemas. Tal patrimônio representa potencial ecológico, econômico e político de importância regional, nacional e internacional.

10. A Amazônia possui grande importância para a estabilidade ambiental do planeta. Nela estão fixadas mais de uma centena de trilhões de toneladas de carbono. Sua massa vegetal libera algo em torno de sete trilhões de toneladas de água anualmente para a atmosfera, via evapotranspiração, e seus rios descarregam cerca de 20% de toda a água doce que é despejada nos oceanos pelos rios existentes no globo terrestre. Além de prestarem relevantes serviços ambientais, esses mananciais detêm potencial hidrelétrico de fundamental importância para o Brasil, além de vastos recursos pesqueiros e potencial para a aquicultura.

11. Além de sua reconhecida riqueza natural, a Amazônia abriga expressivo conjunto de povos indígenas e populações tradicionais que incluem seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, babaçueiras, entre outros, que lhe conferem destaque em termos de diversidade cultural. Este patrimônio socioambiental brasileiro ainda mantém suas características originais relativamente bem preservadas. Atualmente, na Amazônia, ainda é possível a existência de pelo menos 50 grupos indígenas arredios e sem contato regular com o mundo exterior.

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

13. As ameaças de destruição e degradação ambiental avançam em ritmo acelerado. O desmatamento destrói milhares de quilômetros quadrados de floresta cada ano. Em 1980, o desmatamento na região totalizava cerca de 300 mil km², o equivalente a 6,0% do território amazônico. Esse ritmo se intensificou nas décadas seguintes, atingindo 700 mil km² em agosto de 2005, o que representa 14% da área total da Amazônia legal. Além disso, atividades de mineração contaminam rios, a exploração predatória da pesca está acabando com os estoques de peixes, a erosão dos solos é cada vez mais intensa e a urbanização acelerada e desordenada gera sérios problemas de saneamento nos setores mais pobres das cidades. Cabe ressaltar ainda a expansão da soja sobre áreas de cerrados e florestas na Amazônia, a qual pode constituir séria ameaça se não forem adotadas medidas de ordenamento ambiental. No período de 1997 a 2000, a produção dessa leguminosa no estado de Rondônia saltou de 4,5 mil toneladas para 45 mil toneladas, um crescimento de 900% (texto extraído do site www.mma.gov.br em 22/01/10).

1.4.2. OTCA

14. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em 3/7/1978 pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da Bacia Amazônica. Os Países Membros assumiram à época o compromisso comum com a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais da Amazônia.

15. Em 1995, as oito nações decidiram criar a OTCA para fortalecer e implementar os objetivos do Tratado. A emenda ao TCA foi aprovada três anos depois e a Secretaria Permanente se estabeleceu em Brasília em dezembro de 2002.

1.4.3. Organização do relatório

16. Em seguida à Introdução, os capítulos de 2 a 5 apresentam as informações levantadas em relação às linhas de investigação principais e secundárias, conforme definidas nos termos de referência. Os capítulos seguintes trazem a conclusão e a proposta de encaminhamento

2 Cumprimento dos compromissos assumidos na implementação de políticas, planos, programas e ações em relação ao Tratado de Cooperação Amazônica

17. Quando da assinatura do TCA, os Países Membros assumiram o compromisso comum com a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais da Amazônia. Segundo Gadelha (2009, pp. 21-23): *“O surgimento do TCA corresponde a momento histórico em que convergiram dois importantes processos. Por um lado, a integração na América Latina ganhava ênfase, em período no qual países e regiões não diretamente alinhados aos grandes polos de poder da Guerra Fria reivindicavam espaço no cenário internacional. Por outro lado, a agenda ambiental crescia em importância, impulsionada pela opinião pública e por considerações geopolíticas. (...) O acordo, que entrou em vigor em 1980, inseria-se em uma lógica defensiva, soberanista, refratária a intervenções estrangeiras em nome da preservação ambiental. A construção de uma visão comum de Amazônia amparava-se em conceitos como o direito ao desenvolvimento, o respeito à soberania, a cooperação e a integração regional”*.

18. No Brasil, o Tratado de Cooperação Amazônica foi promulgado pelo Decreto nº 85.050, de 18/8/80.

19. Todavia, a estrutura organizacional do TCA não se mostrou adequada para o alcance dos objetivos propostos, sendo considerado necessário o reforço institucional da cooperação multilateral amazônica. Em 1995, as oito nações decidiram criar a OTCA para fortalecer e implementar os objetivos do Tratado. A emenda ao TCA foi aprovada três anos depois e a Secretaria Permanente se estabeleceu em Brasília em dezembro de 2002. O organograma da instituição é apresentado abaixo:

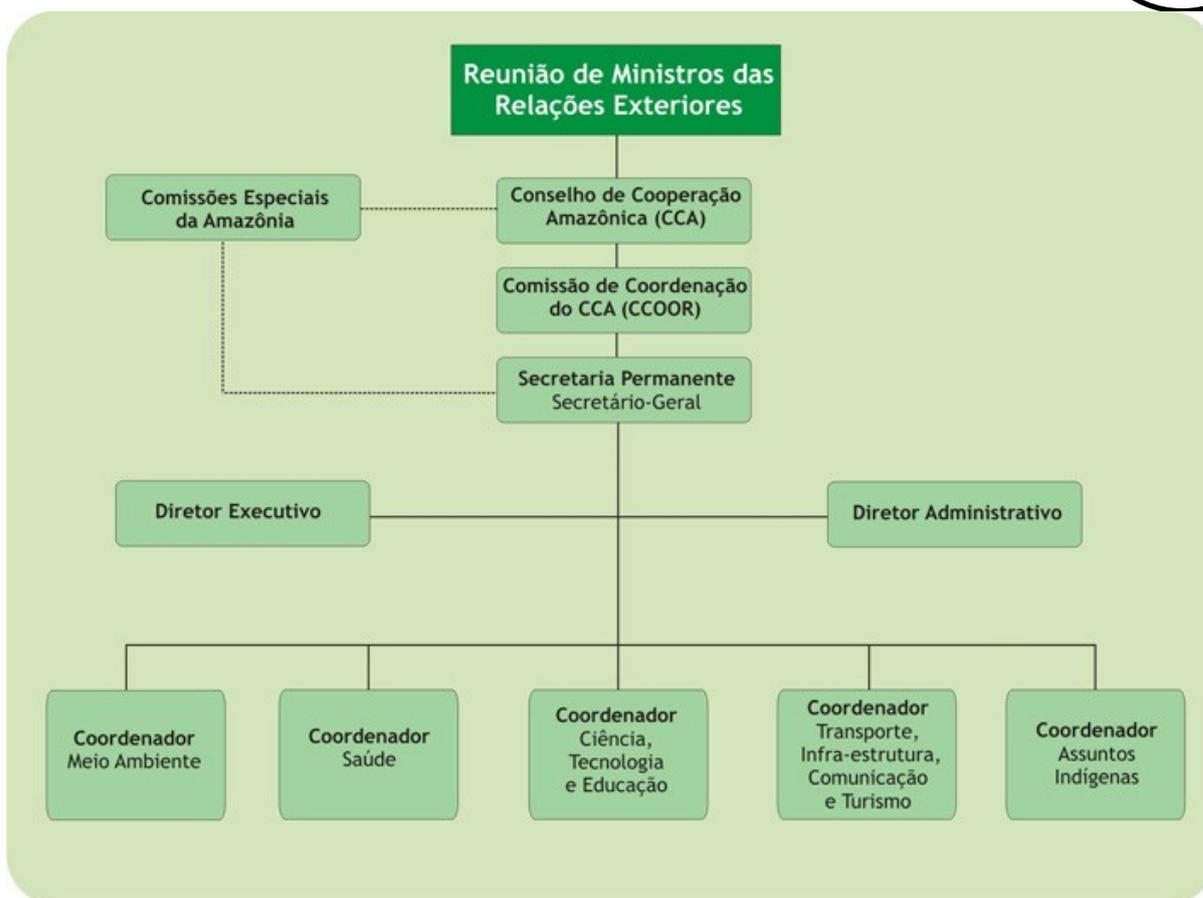


Figura 1 – Organograma da OTCA

20. A instância máxima é representada pela Reunião de Ministros das Relações Exteriores, que se reúne por iniciativa de algum país membro, com apoio de pelo menos outros quatro. Suas atribuições incluem fixar as diretrizes básicas da política comum; avaliar o processo de cooperação amazônica; e adotar decisões com vistas à realização dos objetivos da OTCA.

21. Por sua vez, o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) é composto de diplomatas de alto nível das Chancelarias e encontra-se anualmente para: velar pelo cumprimento dos objetivos do TCA; velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas Reuniões de Chanceleres; recomendar reuniões de Chanceleres; considerar iniciativas e projetos apresentados pelas partes; avaliar o cumprimento dos projetos; e adotar as normas de funcionamento da Organização.

22. As decisões adotadas no âmbito da Reunião de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica requerem o voto unânime de todos os países membros do TCA.

23. As Comissões Especiais da Região Amazônica, em número de sete, foram destinadas ao estudo de problemas e tópicos específicos. As Comissões agrupam instituições nacionais competentes de cada setor. As Comissões Especiais foram divididas em cinco Coordenadorias, responsáveis por estabelecer diretrizes, coordenar e acompanhar os programas e projetos afeitos às suas áreas temáticas:

- Saúde (Cesam);
- Assuntos Indígenas (Ceaia);

- Meio Ambiente (Cemaa);
- Transportes, Infraestruturas e Comunicações (Ceticam) e Turismo (Cetura);
- Educação (Ceeda) e Ciência e Tecnologia (Cecta).

24. O nível seguinte é composto pela Comissão de Coordenação do CCA (CCOOR), formada por diplomatas dos países membros em Brasília. Suas competências incluem acompanhar o planejamento e execução orçamentária da Secretaria Permanente (SP); preparar a agenda das reuniões do CCA; elevar ao CCA recomendações que considere pertinentes; velar pelo cumprimento das decisões do CCA; avaliar as atividades de cooperação; servir de canal entre os Governos dos Estados Partes e a SP; fazer recomendações para o cumprimento de funções pela SP; recomendar a convocação de Comissões Especiais; e atender a consultas feitas pela SP.

25. A Secretaria Permanente, por sua vez, possui personalidade jurídica própria, podendo firmar acordos e assumir compromissos com terceiros países, organismos internacionais ou outras entidades em nome dos países membros da OTCA. A SP deve principalmente manter arquivo e informações relativas à OTCA; preparar e distribuir às Chancelarias a correspondência oficial da Organização; zelar pelo cumprimento eficiente dos projetos de cooperação; promover a cooperação técnica, observando o mandato recebido; e apresentar propostas de projetos com terceiros ao CCA, por meio da CCOOR.



Figura 2 – Sede da Secretaria Permanente da OTCA em Brasília.

26. Por último, em cada país membro, as Comissões Nacionais Permanentes (CNP) estão encarregadas de aplicar as disposições da OTCA em âmbito local, executando as decisões adotadas pelas reuniões dos Chanceleres e pelo CCA. Seus coordenadores ou presidentes são diplomatas de alto nível dentro dos Ministérios das Relações Exteriores, geralmente os Diretores Gerais da área onde se insere o tema amazônico. As CNPs tendem a ser formadas pelos organismos nacionais ou pontos focais de cada uma das Comissões Especiais da Região Amazônica.

27. No Brasil, a CNP foi instituída pelo Decreto de 08/11/02. Sua presidência é exercida pelo Ministério das Relações Exteriores, sendo composta por representantes dos seguintes Ministérios (art. 3º):

- Relações Exteriores;
- Meio Ambiente;
- Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ciência e Tecnologia;
- Justiça;
- Saúde;
- Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- Educação;
- Esporte e Turismo;
- Turismo;
- Transportes;
- Comunicações;
- Defesa; e
- Casa Civil da Presidência da República.

28. Dentre as diversas instâncias da OTCA, aquelas voltadas para a articulação supranacional aparentam maior dinamismo. No caso das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores, foram realizadas nove reuniões até o presente, sendo o último encontro em 25/11/05, na cidade de Iquitos no Peru. Prevê-se que a X Reunião de Ministros das Relações Exteriores seja realizada no segundo trimestre de 2010, também no Peru. Por sua vez, a CCOOR tem sido bastante atuante na promoção do intercâmbio permanente de informação e colaboração entre as partes, com reuniões quase mensais.

29. Todavia, não se verifica o mesmo grau de efetividade em nível nacional. Segundo informações colhidas no Ministério das Relações Exteriores, a reunião mais recente da Comissão Nacional Permanente do Brasil foi em 21/08/09, tendo como principal propósito o relançamento de seus trabalhos e apresentação do novo Secretário Geral da OTCA. Até então, a CNP estava desmobilizada, sendo que sua reunião anterior ocorrera quase três anos antes, em 24/10/06. Tal fato indica que ainda há esforços a serem empreendidos para operacionalizar o alcance dos objetivos da OTCA em âmbito nacional.

30. Aliás, esse problema parece não estar restrito ao Brasil. Em reunião em Manaus/AM, em 26/11/09, com a presença apenas dos presidentes de Brasil, França e Guiana, foi expedida declaração dos Chefes de Estado sobre a OTCA decidindo *“reafirmar a importância de que, de acordo com o artigo 23 do Tratado de Cooperação Amazônica, os Países Membros estabeleçam ou reativem as Comissões Nacionais Permanentes como instâncias encarregadas da execução das decisões emanadas das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores”*.

31. Em relação à promoção e apoio à investigação científica e intercâmbio de informações e de pessoal técnico, os programas e projetos desenvolvidos pelas Coordenadorias têm sido seu principal instrumento. A execução dessas iniciativas depende da aquiescência de todos os representantes dos países membros no âmbito do CCA.

32. Todavia, é preciso ressaltar que os benefícios resultantes variam com o escopo das ações empreendidas. Por exemplo, há projetos que envolvem apenas a contratação de consultores externos, com a tarefa de produzir estudos e relatórios sobre assuntos específicos. Nesses casos, há pouca oportunidade para o intercâmbio entre as instituições de pesquisa científica dos países membros.

33. Em outra situação está o Projeto Monitoramento da Cobertura Florestal, que visa estimular a construção de capacidades, em todos os oito países amazônicos, para monitorar o desmatamento e outros processos relevantes para a tomada de decisões, tais como o avanço da ocupação, as suas tendências, etc. Uma das principais expectativas do projeto é divulgar a tecnologia de sensoriamento remoto do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. O orçamento disponível atualmente é de US\$ 8 milhões. Os resultados dessa iniciativa devem reforçar os canais de interação e intercâmbio entre instituições técnicas dos países, fortalecendo a construção de capacidades conjuntas.

34. Outro exemplo é o Programa Regional Amazônia, executado por meio de cooperação tripartite entre a OTCA, a Cooperação Internacional dos Países Baixos (DGIS) e a Cooperação para o Desenvolvimento da Alemanha (BMZ e GTZ). O programa conta com recursos da ordem de nove milhões de euros e tem como objetivos principais apoiar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais amazônicos; facilitar a integração e a competitividade econômica da Região Amazônica; contribuir para a gestão de conhecimentos e o intercâmbio de tecnologias; e fortalecer institucionalmente a Secretaria Permanente da OTCA. A situação dos programas e projetos desenvolvidos pela OTCA no período de janeiro de 2007 a julho de 2009 é apresentada na tabela abaixo.

Tabela 1 - Situação dos Programas e Projetos da OTCA no período Janeiro 2007/Julho 2009

Projetos	Valores (US\$)
Projetos Executados	10.108.500
Programa Regional Amazônia - primeira fase	8.777.000
Agenda Comum Amazônica	250.000
Aplicação Legislação Florestal	210.000
Consulta Participação da Sociedade Civil	80.000
Geo Amazonia	20.000
Preparação do Projeto de Gestão de Recursos Hídricos	700.000
Preparação Programa de Áreas Protegidas	20.000
Setor Florestal nas Contas Nacionais	51.500
Projetos em Execução	15.906.580
Programa Regional Amazônia: a executar no período 2010-2012	9.800.000
Programa Regional Amazônia: projetos piloto	3.206.580
OTCA Biodiversidade	1.900.000
Saúde Ambiental	1.000.000
Projetos em Consulta	7.087.000
Gestão de Recursos Hídricos	7.000.000
Harmonização de C&I de Manejo Florestal	87.000
Projetos em Perspectiva de Captação	19.400.000
Monitoramento da Cobertura Florestal	1.200.000
Projeto Reforço Institucional no Meio Ambiente	14.000.000
Prevenção e Controle de Enfermidades	4.200.000
Projetos Cancelados	2.140.000
Fortalecimento Institucional e outros	2.140.000

Fonte: SP/OTCA

35. Porém, grupo de trabalho constituído no âmbito da CCOOR em 2008 diagnosticou problemas no trabalho das Coordenadorias. Segundo Gadelha (2009, pp 35/36): “Concluiu-se (...) que está mal regulamentada a função dos Coordenadores, os quais não dispõem nem de diretrizes claras de trabalho nem de pessoal de apoio para executar suas atividades. Notou-se, ademais, ausência de comunicação entre as Coordenadorias, gerando ora lacunas ora duplicidade de esforços. Por fim, aludiu-se ao fato de consultores externos sobreporem-se aos Coordenadores temáticos, levando a cabo atividades afetas a suas áreas sem conhecimento das Coordenadorias”.

36. Constatou-se uma execução bastante desigual de iniciativas entre as Coordenadorias, com concentração de projetos nas Coordenadorias de Meio Ambiente e de Turismo, enquanto as demais careciam de recursos para implementar suas atividades. Há que se mencionar que as Coordenadorias de Ciência, Educação e Tecnologia e de Saúde estão vagas no momento, o que prejudica o desenvolvimento de seus trabalhos.

37. O desempenho das Coordenadorias também é prejudicado pelo baixo nível de institucionalização da Secretaria Permanente da OTCA. A entidade conta com quadro reduzido, sendo apenas sete funcionários para prestar apoio aos oito cargos técnicos da instituição. Seu orçamento próprio foi considerado insuficiente para permitir o alcance de suas metas, como a participação em eventos internacionais de interesse para o desenvolvimento da Região Amazônica.

Até mesmo sua sede ainda se encontra em imóvel alugado, já que não foi disponibilizado local próprio pelo governo brasileiro.

38. Apesar das dificuldades, os entrevistados revelaram otimismo, de um modo geral, quanto às perspectivas futuras da Organização. Em especial, a renovada atenção às prováveis consequências das mudanças do clima reforçariam a importância da Região Amazônica e a necessidade de atuação concertada de seus países na promoção do desenvolvimento sustentável regional. A OTCA poderia, então, se constituir no âmbito privilegiado para promoção dessa articulação, ganhando relevância como fórum de debates e intercâmbio entre os países amazônicos, fortalecendo sua integração.

39. Até o presente momento, todavia, é possível dizer que a OTCA tem tido pouca relevância para as políticas públicas tratando da Região Amazônica brasileira. Isso parece ser resultado não apenas da inoperância da CNP no país, mas também da reduzida escala dos programas e projetos desenvolvidos pela OTCA comparativamente ao rol de iniciativas próprias executadas pelo Brasil, como poderá ser visto nas próximas seções.

3 Macrozoneamento Ecológico e Econômico da Região Amazônica

3.1 Estratégias de Macrozoneamento

40. A origem normativa do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no Brasil remonta à edição da Lei 6.938/81, a qual estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Em seu art. 9º, II, a lei considerou o zoneamento ambiental como um dos instrumentos dessa política. O Decreto 4.297/02, por sua vez, veio regulamentar esse dispositivo, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico no país. Esse normativo estabeleceu como objetivo do ZEE “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas” (art. 3º, caput).

41. O decreto apresenta um dispositivo específico tratando da Região Amazônica:

“Art. 6º-C. O Poder Público Federal elaborará, sob a coordenação da Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, o ZEE da Amazônia Legal, tendo como referência o Mapa Integrado dos ZEE dos Estados, elaborado e atualizado pelo Programa Zoneamento Ecológico-Econômico.

Parágrafo único. O processo de elaboração do ZEE da Amazônia Legal terá a participação de Estados e Municípios, das Comissões Estaduais do ZEE e de representações da sociedade.”

42. O Programa Zoneamento Ecológico-Econômico foi criado por ocasião do Plano Plurianual 2000-2003 e tem como objetivo promover o zoneamento ecológico-econômico para planejar e organizar, de forma sustentável, o processo de uso e ocupação, subsidiando o planejamento territorial do país. Como uma de suas iniciativas, o programa promoveu a criação de um consórcio de empresas públicas. Batizado de Consórcio ZEE Brasil, ele foi regulamentado por meio do Decreto Presidencial s/nº de 28/12/2001, reunindo instituições federais de notória especialização em suas respectivas áreas de atuação e tendo como objetivo desenvolver metodologias e executar projetos para aperfeiçoar o ZEE e adequá-lo às necessidades da gestão territorial do país.

43. O passo inicial para o Macrozoneamento foi dado a partir do Mapa Integrado dos ZEEs dos Estados da Amazônia Legal, elaborado entre 2004 e 2005 por meio de uma parceria entre o Ministério do Meio Ambiente, o Consórcio ZEE Brasil e os Estados da região. Esse mapeamento representou o ponto de partida para a consolidação de uma base de informações integrada, articulando uma perspectiva macrorregional para orientar as políticas públicas e criar as condições de efetiva implementação do ZEE na região. Cabe salientar que os nove estados da região já possuem ou estão concluindo seus respectivos zoneamentos.

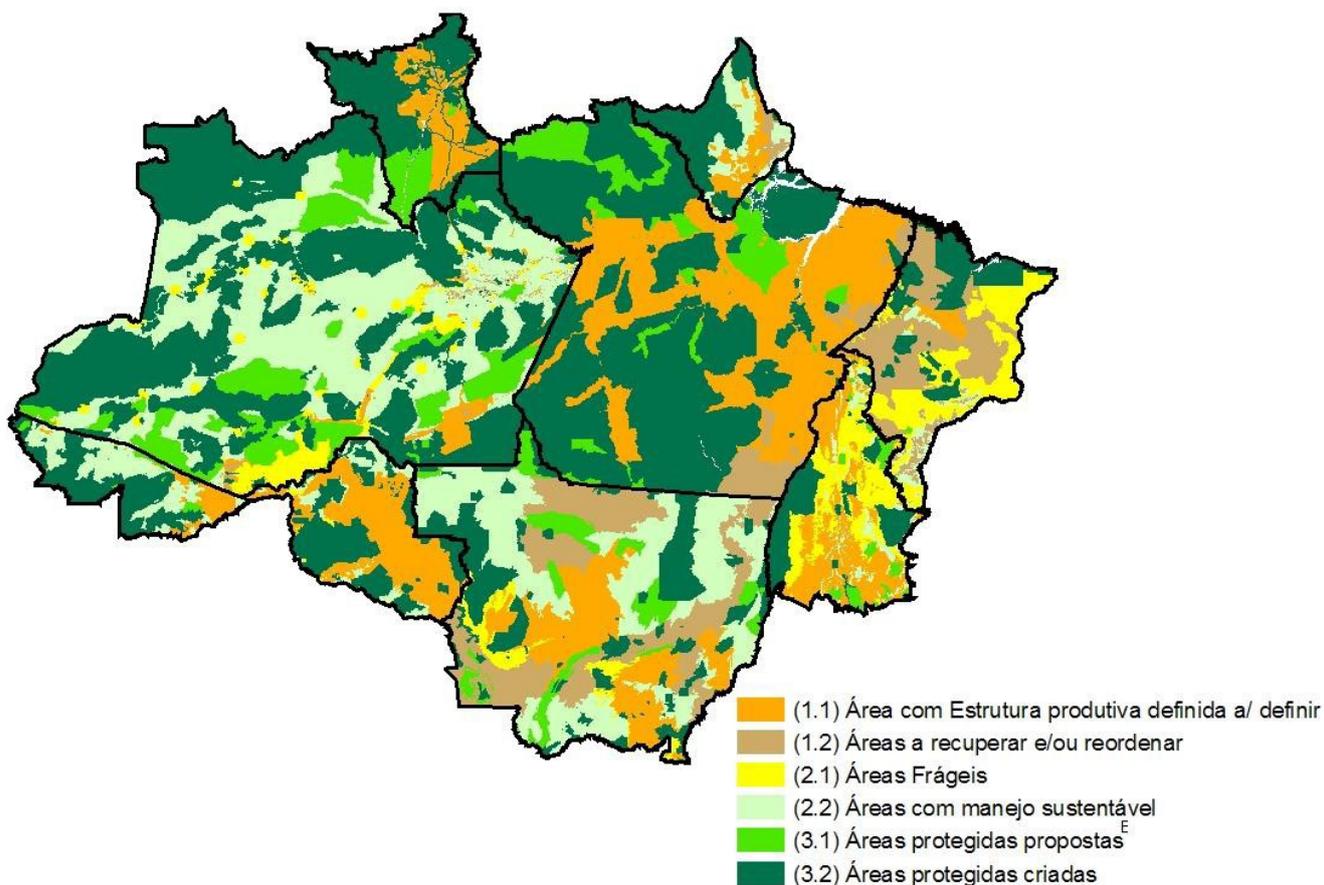


Figura 3 - Mapa integrado dos ZEEs estaduais
Fonte: MMA, 2010.

44. Aproveitando os subsídios oferecidos pelo Mapa Integrado, foi constituído um Grupo de Trabalho para conduzir a elaboração do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, composto pelas instituições do Consórcio ZEE Brasil e por representantes de cada um dos nove estados da região. O processo de construção da proposta do MacroZEE da Amazônia Legal foi estruturado da seguinte forma:



Figura 4 - Fases, atividades e produtos para a construção do MacroZEE da Amazônia Legal.

Fonte: MMA, 2010

45. A etapa inicial tratou da formulação de um marco teórico-conceitual que orientasse a elaboração da proposta e a definição das Unidades Territoriais e estratégias. Durante a fase de levantamento e integração de dados, foram coletadas e reunidas informações sobre a Amazônia Legal, de modo a subsidiar o desenho das Unidades Territoriais, conforme estabelecido no marco teórico-conceitual e metodológico. A seguir, foram realizadas mesas de diálogo como forma de debater a versão zero do documento Macro ZEE da Amazônia Legal com diversos stakeholders regionais. Durante esta etapa, foram realizados oito encontros, contando com a participação de mais de 150 representantes dos seguintes segmentos: organizações ambientalistas, Academia, Indústria, movimentos sociais rurais; bancos públicos; municípios da Amazônia Legal e povos e comunidades tradicionais.

46. Após a etapa de consultas setoriais, os subsídios colhidos foram utilizados para a definição de estratégias, reunidas em documento disponibilizado para consulta pública. A proposta preliminar esteve disponível até o dia 6/3/2010 para apresentação de críticas e sugestões para aperfeiçoamento, tendo sido disponibilizado formulário na internet para apresentação das contribuições (a versão preliminar e o formulário podem ser acessados no site www.mma.gov.br/estruturas/225/).

47. O documento constata que a Amazônia é ainda pouco povoada, sem integração interna e com fraca integração em escala nacional. Tais condições, aliadas à crescente demanda por produtos madeireiros e pecuários, propiciam o avanço da fronteira agrícola sobre o coração florestal. A contenção desse avanço deve passar pela viabilização econômica dos pequenos produtores e dos extrativistas da Amazônia, com promoção de sistemas produtivos em bases sustentáveis, agregação de valor, acesso direto a mercados consumidores e ampliação de programas governamentais. Nesse sentido, a versão preliminar do MacroZEE propõe as seguintes estratégias comuns para a Amazônia Legal:

- Regularização fundiária;
- Criação e fortalecimento das Unidades de Conservação;
- Reconhecimento das territorialidades de comunidades tradicionais e povos

indígenas e fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade;

- Fortalecimento de uma política de Estado para a pesca e a aquicultura sustentáveis;
- Planejamento integrados da infraestrutura de transportes e energia;
- Organização de polos industriais;
- Mineração e energia com verticalização das cadeias produtivas na região;
- Estruturação de uma rede de cidades como sede de processos tecnológicos e produtivos inovadores;
- Revolução científica e tecnológica para a promoção dos usos inteligentes e sustentáveis dos recursos naturais;
- Planejamento da expansão e conversão dos sistemas de produção agrícola, com mais produção e mais proteção ambiental.

48. A versão preliminar também apresenta caracterização e estratégias das unidades territoriais na Amazônia Legal, a partir de um leque variado de informações:

- Fortalecimento do corredor de integração Amazônia-Caribe;
- Fortalecimento das capitais costeiras, regulação da mineração e apoio à diversificação de outras cadeias produtivas;
- Fortalecimento do policentrismo no entroncamento Pará-Tocantins-Maranhão;
- Readequação dos sistemas produtivos do Araguaia-Tocantins;
- Regulação e inovação para implementar o complexo agroindustrial;
- Ordenamento e consolidação do polo logístico de integração com o Pacífico;
- Diversificação da fronteira agroflorestal e pecuária;
- Contenção das frentes de expansão com áreas protegidas e usos alternativos;
- Defesa do coração florestal com base em atividades produtivas;
- Defesa do Pantanal com a valorização da cultura local, das atividades tradicionais e do turismo.

3.2 Operacionalização do Macrozoneamento

49. Após a aprovação do documento final do MacroZEE, decreto presidencial deve normatizar a sua aplicação. Espera-se que o texto sirva como plataforma de ação coordenada e integrada para as políticas públicas na Região Amazônica. Nesse sentido, uma das possíveis medidas é a consideração do MacroZEE na elaboração de diretrizes do próximo PPA. Com isso, os

programas de governo relevantes para a Amazônia poderão promover o aproveitamento das potencialidades da região de forma articulada e sustentável.

50. Outra alternativa é a criação de incentivos financeiros que estimulem a adoção de medidas em consonância com o MacroZEE, a exemplo da Resolução 3.545/08 do Conselho Monetário Nacional. Este normativo estabeleceu a observância das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico e do Zoneamento Ecológico-Econômico para a concessão de crédito rural no Bioma Amazônia.

51. Também se discute o uso de recursos do Fundo Constitucional do Norte (FNO) para alavancar atividades alinhadas com o MacroZEE. O FNO foi criado para o financiamento de atividades produtivas na Região Norte do país e conta com recursos da ordem de R\$ 7,4 bilhões. Suas diretrizes estratégicas priorizam a concessão de financiamentos aos segmentos produtivos de menor porte (mini/micro e pequenos empreendedores), agricultura de base familiar; empreendimentos que utilizam matérias-primas e mão de obra locais e que produzam alimentos básicos para consumo da população; e projetos com sustentabilidade socioambiental.

3.3 Mecanismos de monitoramento e controle

52. Ainda não se observam avanços significativos quanto aos instrumentos de monitoramento e controle do uso dos solos. O modelo de gestão do MacroZEE ainda está por definir, mas há a expectativa de que ele esteja articulado com as estratégias de implementação do Plano Amazônia Sustentável (PAS).

53. O PAS é uma iniciativa do Governo Federal em parceria com os Estados da Região Amazônica. Suas diretrizes estão voltadas para a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais, a viabilização das atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, com inserção em mercados regionais, nacionais e internacionais, bem como para o uso sustentável dos recursos naturais com manutenção do equilíbrio ecológico. O PAS se organiza em torno de cinco grandes eixos temáticos:

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

54. Entre suas estratégias de implementação, podem ser destacadas as seguintes:

“Para promover o ordenamento territorial na região, a principal estratégia tem sido a articulação e integração dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial em níveis local e regional para a proteção dos ecossistemas, e nortear a alocação de atividades produtivas em bases sustentáveis; a destinação de terras públicas; a prevenção e mediação de conflitos socioambientais e a mitigação de depressão sobre os recursos naturais.

Isto tem se materializado na parceria do Governo Federal com os governos estaduais em convergir para um macrozoneamento ecológico-econômico de toda

a Amazônia, a partir dos elementos já presentes nos vários ZEEs realizados, dando ênfase nas áreas identificadas como críticas ao surgimento ou agravamento de conflitos sociais e degradação ambiental.

A implementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), instituído em março de 2004, tem sido o instrumento principal de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, tendo o ritmo de desmatamento na região refluído em mais de 60% após sua elaboração.

A implantação de mosaicos de áreas protegidas nas regiões sob maior pressão antrópica da Amazônia, mediante a criação e consolidação de Unidades de Conservação de proteção integral e de uso sustentável associada a homologação e consolidação de Terras Indígenas, tem sido o esteio dessa estratégia, funcionando estes “mosaicos” como uma espécie de “cordão sanitário”, coibindo a expansão desordenada da fronteira agropecuária na região” (BRASIL, 2008, p. 82).

55. A proposta de MacroZEE atualmente em discussão ainda tem um longo caminho a percorrer até sua consolidação e implementação. Sua efetividade certamente dependerá da sua capacidade de ser incorporada no planejamento das políticas públicas regionais e nas decisões de investimento e ação dos atores sociais.

56. Nesse sentido, cabe informar que o TCU realizou auditoria operacional (TC 024.500/2008-9, Acórdão 1451/2009 - Plenário), cujo escopo foi a potencial eficácia do ZEE como instrumento do planejamento estatal no âmbito da União, sobretudo para a Amazônia Legal. Seus principais achados indicaram que:

- o papel do ZEE como instrumento de política ambiental predomina sobre sua funcionalidade enquanto componente do planejamento governamental;
- não existe previsão legal para integrar o zoneamento aos ciclos orçamentários;
- o planejamento estatal para as terras indígenas encontra-se dissociado do planejamento expresso pelo ZEE;
- o processo de zoneamento desconsidera a influencia entre áreas interdependentes em estados diferentes;
- não há definição legal do processo de revisão do ZEE.

Diversidade Cultural e Respeito aos Direitos dos Povos Indígenas Amazônicos

4.1 Demarcação de terras indígenas

57. Na Amazônia brasileira, existem hoje 173 povos indígenas, com uma população de cerca de 300 mil pessoas. O principal dispositivo tratando dos direitos desses povos é o art. 231 da Constituição Federal, que estabelece o seguinte:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

58. Dessa forma, o caput do artigo reconhece o princípio de que os índios são os primeiros e naturais senhores das terras que tradicionalmente ocupam, conforme definido no parágrafo primeiro. Cabe ao Poder Público promover o reconhecimento das Terras Indígenas, realizando sua delimitação e a demarcação física dos seus limites visando estabelecer a real extensão da posse indígena, assegurar a proteção dos limites demarcados e impedir a ocupação por terceiros.

59. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) tem a responsabilidade de garantir os direitos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A entidade foi criada pela Lei 5.371, de 05/12/0967, sendo que sua estrutura operacional foi recentemente alterada pelo Decreto 7.056, de 28/12/2009.

60. O processo de demarcação das TIs segue o seguinte processo, conforme o disposto no Decreto 1.775/96 (Extraído do site <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/como-e-feita-a-demarcacao-hoje>, acesso em 29/01/10):

61. Estudos de identificação - Primeiramente, a FUNAI nomeia um antropólogo com qualificação reconhecida para elaborar estudo antropológico de identificação da TI em questão, em prazo determinado. O estudo do antropólogo fundamenta o trabalho do grupo técnico especializado, que realizará estudos complementares de natureza etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, além do levantamento fundiário, com vistas à delimitação da TI. O grupo deverá ser coordenado por um antropólogo e composto preferencialmente por técnicos do quadro funcional do órgão indigenista. Ao final, o Grupo apresentará relatório circunstanciado à FUNAI, do qual deverão constar elementos e dados específicos listados na Portaria nº 14, de 09/01/96, bem como a caracterização da TI a ser demarcada.

62. Aprovação da FUNAI - O relatório tem que ser aprovado pelo Presidente da FUNAI, que, no prazo de 15 dias, fará com que seja publicado o seu resumo no Diário Oficial da União (DOU) e no Diário Oficial da unidade federada correspondente. A publicação deve ainda ser afixada na sede da Prefeitura local.

63. Contestações - A contar do início do procedimento até 90 dias após a publicação do relatório no DOU, todo interessado, inclusive estados e municípios, poderá manifestar-se, apresentando ao órgão indigenista suas razões, acompanhadas de todas as provas pertinentes, com o fim de pleitear indenização ou demonstrar vícios existentes no relatório. A FUNAI tem, então, 60 dias, após os 90 mencionados no parágrafo anterior, para elaborar pareceres sobre as razões de todos os interessados e encaminhar o procedimento ao Ministro da Justiça.

64. Declarações dos limites da TI - O Ministro da Justiça terá 30 dias para: (a) expedir portaria, declarando os limites da área e determinando a sua demarcação física; ou (b) prescrever diligências a serem cumpridas em mais 90 dias; ou ainda, (c) desaprovar a identificação, publicando decisão fundamentada no parágrafo 1º. do artigo 231 da Constituição.

65. Demarcação física - Declarados os limites da área, a FUNAI promove a sua demarcação física, enquanto o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em caráter prioritário, procederá ao reassentamento de eventuais ocupantes não-índios.

66. Homologação - O procedimento de demarcação deve, por fim, ser submetido ao Presidente da República para homologação por decreto.

67. Registro - A terra demarcada e homologada será registrada, em até 30 dias após a homologação, no cartório de imóveis da comarca correspondente e no Serviço de Patrimônio da União.

68. Atualmente, são 409 terras indígenas em diferentes estágios de regularização, correspondendo a 108.720.018 hectares ou 21,67% do território amazônico (Informações extraídas do site www.socioambiental.org, acesso em 29/01/10). Essa regularização é de fundamental importância para a sobrevivência física e cultural dos povos que nelas habitam, não só por garantir

sua subsistência, mas também assegurar o espaço cultural necessário à atualização de suas tradições.

69. Outro aspecto a ser mencionado é o fato de que a defesa dos territórios indígenas garante a preservação de um gigantesco patrimônio biológico e do conhecimento milenar detido pelas populações indígenas a respeito deste patrimônio. Por exemplo, as sociedades indígenas da Amazônia conhecem mais de 1.300 plantas portadoras de princípios ativos medicinais e pelo menos 90 delas já são utilizadas comercialmente. Cerca de 25% dos medicamentos utilizados nos Estados Unidos possuem substâncias ativas derivadas de plantas nativas das florestas tropicais. Por isso a preservação dos territórios indígenas é tão importante, tanto do ponto de vista de sua riqueza biológica quanto da riqueza cultural (Texto extraído do site www.funai.gov.br/indios/terras/conteudo.htm#nao, acesso em 08/02/10).

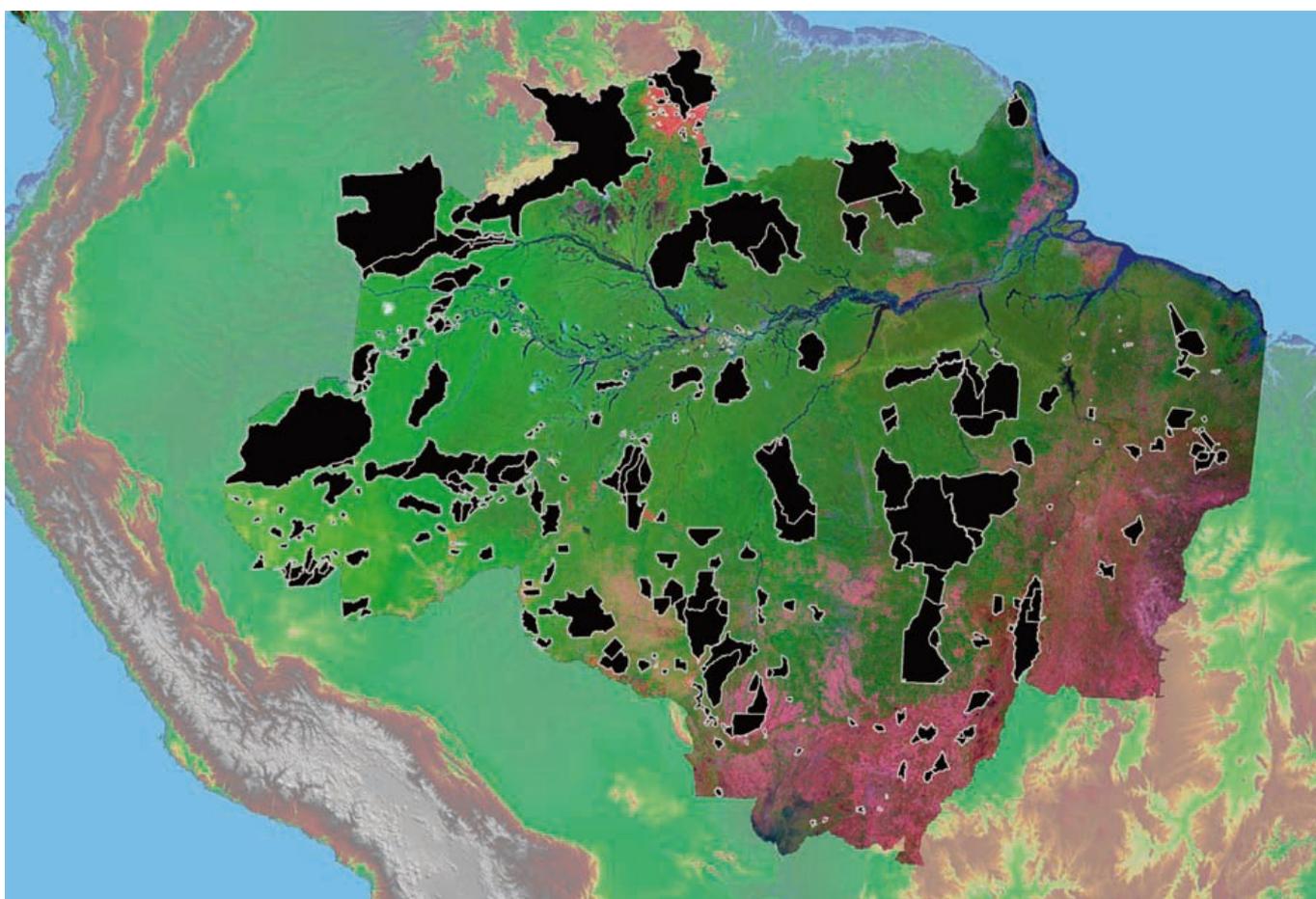


Figura 5 – Terras indígenas na Amazônia Legal.
Fonte: CARNEIRO E SOUZA, 2009.

4.2 Conflitos com outras categorias de uso dos solos

70. As terras indígenas na Amazônia têm sofrido pressões que representam ameaças à sua integridade. O contato crescente com as malhas de transporte e comunicações expõem seus territórios à incidência de atividades ilegais. Como comentam Carneiro Filho e Souza (2009, p. 14), *“as estradas têm sido o meio de acesso para o roubo de madeira, o surgimento de garimpos e a apropriação ilegal de terras em TIs na Amazônia. São inúmeros os exemplos de prejuízos e mesmo tragédias entre povos indígenas causados pela abertura de rodovias”*. As estradas também são vetores importantes do desmatamento na região. Segundo informações apresentadas pelos autores,

75% do desmatamento na Amazônia ocorre em uma faixa de até 100 quilômetros ao redor das rodovias.

71. Outra frente de problemas é representada pelos grandes projetos de infraestrutura, em particular usinas hidroelétricas. Nesse caso, além do deslocamento das populações pela inundação dos territórios, *“as barragens colocam em risco o suprimento de peixe, sua principal fonte de proteína e elemento importante de diversas práticas culturais”* (Carneiro Filho e Souza, 2009, p. 20). Por fim, não se pode deixar de mencionar o avanço da fronteira agropecuária, muitas vezes associadas com ações violentas contra as populações indígenas.

72. Assim, além da demarcação, a preservação das terras indígenas depende também da sua gestão e proteção. A principal estrutura administrativa nas TIs é o posto indígena, ponto focal do Governo Federal, para onde são direcionadas as demandas das comunidades indígenas, atendendo desde a intermediação de conflitos internos até o apoio na execução de atividades produtivas em todas as suas etapas, apoio às atividades de educação e de saúde e assessoramento ao processo de organização interna e fiscalização da TI. Em caso de ocorrência de atividades ilegais na TI, como atividades de madeireiras e garimpo, os postos indígenas atuam como primeira instância de proteção, notificando a FUNAI para que mobilize as instituições governamentais encarregadas de ações repressivas, como a Polícia Federal e o Ibama.

73. Cabe mencionar também a ação do Ministério Público Federal, que, principalmente por meio de sua 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, atua visando resguardar os direitos dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais. No caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte/PA, por exemplo, o MPF tem sido ativo em buscar garantir a participação das comunidades indígenas afetadas no processo de definição e construção do empreendimento.

74. Também existe sobreposição de terras indígenas com unidades de conservação. Nesse sentido, a Coordenação Geral de Regularização Fundiária, ligado ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, informou que existem cerca de 100 casos de sobreposição, a maioria na Região Amazônica. Os procedimentos para resolução desses conflitos ainda estão em elaboração, mas foi destacada a possibilidade de participação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União (AGU), instância criada em 2007 para contribuir na solução de litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal.

4.3 Programas voltados para a promoção dos conhecimentos tradicionais

75. O respeito aos direitos dos povos indígenas também envolve iniciativas que promovam a valorização dos seus conhecimentos. O Programa Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, executado pela FUNAI, tem como objetivo garantir a esses povos a manutenção ou recuperação das condições objetivas de reprodução de seus modos devidos e proporcionar-lhes oportunidades de superação das assimetrias observadas em relação à sociedade brasileira em geral. As ações abrangem a população indígena em geral, não havendo recorte específico para as comunidades amazônicas. Mesmo assim, estão contempladas medidas importantes para promoção do conhecimento indígena, em especial as destacadas a seguir.

76. A Ação Preservação do Conhecimento dos Povos Indígenas tem como finalidade documentar, cadastrar, salvaguardar e difundir o conhecimento pertencente aos povos indígenas, especialmente aquele em situação de risco de desaparecimento ou sob a guarda do museu do índio, visando torná-lo acessível à sociedade brasileira em geral e, em particular, às sociedades indígenas. A ação é executada pelo Museu do Índio, instituição técnico-científica criada em 1953 e que possui

acervo relativo à maioria das sociedades indígenas contemporâneas. O indicador da ação é a quantidade de bens culturais preservados, sendo que a meta para 2008 foi de 48.785 e o resultado foi de 59.663, ou 122,3% do esperado. Os recursos disponíveis em 2009 alcançaram R\$ 3,9 milhões.

77. A Ação Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas visa fomentar a autonomia produtiva das Comunidades Indígenas orientando-se pela noção de Etnodesenvolvimento e fundamentando-se em consultas às comunidades, por meio de planejamento participativo e da execução de atividades sustentáveis. Entre as atividades previstas, cabe destacar o apoio à gestão sustentável dos recursos da biodiversidade, com foco na segurança alimentar e nutricional e na geração de renda e a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de projetos produtivos que utilizem práticas tradicionais/sustentáveis. O indicador é representado pelo número de índios atendidos nos projetos apoiados com recursos da ação, com registro de 304.643 indígenas atendidos em 2008, 74% da meta de 411.765. Os recursos disponíveis em 2009 alcançaram R\$ 14 milhões.

78. Outra iniciativa relevante é o Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI), programa do governo brasileiro, a cargo do Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos povos indígenas da Amazônia Legal brasileira, fortalecendo sua sustentabilidade econômica, social e cultural, em consonância com a conservação dos recursos naturais de seus territórios. O PDPI, cuja unidade de gerenciamento está sediada em Manaus/AM, conta com apoio financeiro e técnico de agências de cooperação internacional dos governos alemão (KfW e GTZ) e britânico (DFID) (texto extraído do site www.mma.gov.br., acesso em 12/02/10).

79. O programa tem duas frentes principais de atuação: o componente de apoio aos subprojetos, analisados em fluxo contínuo nas áreas temáticas de proteção das terras indígenas e atividades econômicas sustentáveis e valorização cultural; e o fortalecimento institucional do Movimento Indígena organizado da Amazônia.

80. No ano de 2009, foram aprovados 27 novos subprojetos no componente “apoio aos subprojetos”, totalizando, desde 2001, 149 subprojetos aprovados pelo PDPI. Em 2009, 19 novos projetos foram contratados e tiveram a primeira parcela paga. O total de projetos em andamento no ano foi de 44, para os quais foram desembolsados cerca de R\$ 3 milhões.

81. No componente “fortalecimento institucional” merecem destaque o apoio à implementação de seis Cursos de Formação de Gestores de Projetos Indígenas e o apoio à 35 iniciativas de articulação do movimento indígena, totalizando cerca de R\$ 1,5 milhões repassados às organizações indígenas.

82. A aprovação dos subprojetos segue um fluxo que se inicia com o recebimento da proposta elaborada pela organização indígena e, em seguida, a triagem, em que se verifica se o subprojeto se enquadra na linha de apoio. Os subprojetos que são considerados aptos na triagem são enviados a pareceristas que recomendam ou não a sua aprovação. Os subprojetos recomendados pelos pareceristas são encaminhados à Comissão Executiva (CE), formada paritariamente por representantes governamentais e representantes indígenas, que aprova ou reprovava os subprojetos. A equipe do PDPI realiza, com os subprojetos aprovados pela CE, uma capacitação inicial para em seguida dar encaminhamento aos procedimentos de contratação.

83. Os recursos são liberados em parcelas bimestrais, devendo a organização proponente do subprojeto prestar conta financeira a cada dois meses e prestar conta técnica, por meio de apresentação de relatórios, a cada seis meses. A liberação das parcelas tem como condição a

apresentação das prestações de contas nos prazos estabelecidos, mas mesmo assim existem casos de inadimplência. Nesses casos, as soluções das pendências estão sendo cobradas oficialmente.

84. Como ponto positivo, é importante ressaltar o papel fundamental que as organizações e comunidades indígenas desempenham na implementação do PDPI, uma vez que, além de elaborarem seus próprios projetos, executam todas as atividades dos subprojetos e realizam a prestação de contas.

85. No âmbito do Ministério da Cultura, vale mencionar a criação, por meio da Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural (SID) em 2005, de Grupo de Trabalho específico para a discussão do protagonismo dos povos indígenas. Em 2006, o MinC instituiu o Prêmio Culturas Indígenas, que, em duas edições, premiou cerca de 200 iniciativas culturais desenvolvidas nas aldeias (texto extraído do site www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/identidade-e-diversidade, acesso em 12/02/10).

86. Em 2007, o MinC criou a ação Fomento e Valorização das Expressões Culturais e de Identidade dos Povos Indígenas, com o objetivo de identificar, valorizar e dar visibilidade às expressões culturais e de identidades protagonizadas pelo segmento. A SID/MinC apoiou também a realização de diversos eventos, como a exposição Jogos e Brincadeiras do Povo Kalapalo, composta por 84 fotografias que revelam diversos aspectos culturais dessa etnia do Alto Xingu (MT) e o Festival Vídeo Índio Brasil, edições 2008 e 2009, idealizado pela Associação Amigos do Cine Cultura de Campo Grande/MS.

87. Mais recentemente, a SID assumiu a coordenação do processo de implantação de 165 Pontos de Cultura Indígena (PCI) no âmbito do Programa Mais Cultura. O objetivo dos PCIs é preservar, valorizar e fortalecer a identidade cultural das comunidades indígenas, por meio de ações com o protagonismo indígena, utilizando, dentre outras ferramentas, as novas tecnologias da comunicação digital. Os PCIs recebem um kit multimídia, capacitação em cultura digital e produção audiovisual. A configuração dos equipamentos reforça a tradição oral, a produção de conteúdo, o acesso à internet e participação na Rede Povos da Floresta e Rede dos Pontos de Cultura. O processo de instalação de 90 Pontos de Cultura Indígena já foi iniciado e está previsto, para 2010, a implantação dos outros 60 em diversas comunidades do país, com investimento total de R\$ 27 milhões.

88. Outra iniciativa importante, implementada por meio de parceria entre os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Meio Ambiente, é a Carteira Indígena. Seu objetivo é executar projetos estruturantes voltados para a segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável de comunidades indígenas, respeitando a autonomia das comunidades e suas identidades culturais. Esses projetos são elaborados pelas próprias comunidades e apresentados, prioritariamente, através de associações indígenas, mas também por organizações não governamentais indigenistas e socioambientalistas, universidades e centros de pesquisa (Texto extraído do site www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/carteira-indigena, acesso em 12/02/10).

89. Os projetos podem chegar a 50 mil reais e devem estar relacionados às seguintes atividades: práticas sustentáveis de produção de alimentos; práticas sustentáveis de produção, beneficiamento e comercialização da produção agroextrativista e do artesanato; revitalização de práticas e saberes tradicionais e apoio ao fortalecimento da capacidade técnica e operacional das organizações e comunidades indígenas.

90. Até 2007, foram destinados R\$ 17,1 milhões para a iniciativa, tendo sido aprovados 205 projetos, dos quais 77 estão em execução e 128 já foram executados. Estão liberados para

repare imediato recursos para 14 novos projetos. Os outros 30 projetos restantes aguardam atendimento de condicionantes para o empenho dos recursos. Já foram beneficiadas cerca de 13.800 famílias indígenas, abrangendo cerca de 63 etnias diferentes, distribuídas por 17 estados brasileiros.

91. Apesar de não ter um recorte específico para os povos indígenas, vale mencionar também a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Instituída pelo Decreto 6.040/07, seu objetivo geral é promover seu desenvolvimento sustentável, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. A política foi dividida em quatro eixos estratégicos: acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; infraestrutura; inclusão social; e fomento à produção sustentável. Em 2008, foram investidos mais de R\$ 500 milhões em ações voltadas para povos e comunidades tradicionais (CNPCT, 2009).

92. Dessa forma, é possível dizer que há um conjunto considerável de iniciativas voltadas para os povos indígenas no país. Todavia, chama a atenção sua dispersão por diferentes entidades, no caso a FUNAI e os Ministérios do Meio Ambiente, da Cultura e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tal situação pode ser explicada nos seguintes termos (Texto extraído do site <http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/o-estado/outras-acoes-ministeriais>, acesso em 16/04/10):

“O início da década de 1990 marcou decididamente uma mudança radical na política indigenista oficial brasileira: até então, todas as ações relativas aos povos indígenas estavam sob a gestão exclusiva do Ministério da Justiça, via a Fundação Nacional do Índio. A partir de 4 decretos presidenciais promulgados no ano de 1991 (Decretos 23, 24, 25 e 26, todos de 04/02/91) (...) a maioria das ações da Funai foi absorvida total ou parcialmente por outros ministérios e órgãos federais.

(...)

Tais medidas de cunho legal, retirando da Funai grande parte de suas principais atribuições, produziram uma situação na qual as políticas públicas para os povos indígenas até os dias de hoje vêm sendo conduzidas e executadas de maneira: a) fragmentada: já que pulverizadas em diversos órgãos de distintos ministérios federais e, portanto, sem a falta de uma coordenação geral; b) sobreposta: pois mesmo com essa pulverização, a Funai continua tanto a executar parte de algumas das ações previstas para outros ministérios (educação indígena e atividades econômicas), como, em muitos casos, a não cumprir com suas atribuições de suporte e parceria junto aos mesmos ministérios, exigidas em todos os decretos citados”.

Áreas Naturais Protegidas na Amazônia

5.1 Representatividade biológica e ecológica

93. Atualmente, 2,1 milhões de quilômetros quadrados ou pouco mais de 43% da Amazônia Legal são ocupados por áreas protegidas. As Unidades de Conservação (UCs) correspondem a 22% do território amazônico e as Terras Indígenas (TIs) a 21% (considerando apenas áreas no continente e descontando-se sobreposições entre TIs e UCs). Cerca de metade dessas UCs é federal e a outra metade estadual (CARNEIRO e SOUZA, 2009). Tal quadro é resultado de importantes esforços institucionais ao longo dos anos.

94. Uma referência legal fundamental para a conservação das áreas naturais no Brasil é a Lei 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O SNUC pode ser considerado como marco inicial para o planejamento consistente da conservação, sob uma abordagem ecossistêmica, tendo criado uma série de mecanismos que asseguram maior participação pública no processo de criação e gestão das áreas protegidas (MMA, 2007).

95. O SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais do país. As Unidades de Conservação (UCs) são uma parte do território sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias especiais de proteção por possuir características naturais relevantes. As UCs podem ser de proteção integral e de uso sustentável, conforme pode ser visto na figura 5. No primeiro caso, estão as áreas onde não são permitidos o uso direto dos recursos naturais e a presença de moradores. Por exemplo, as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas e os Parques Nacionais. As UCs de uso sustentável pretendem compatibilizar a conservação com o manejo de seus recursos. Incluem-se nessa categoria as Reservas Extrativistas, as Florestas Nacionais e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, entre outras.

96. Os principais avanços trazidos pela nova lei para a estruturação de um sistema de unidades de conservação foram (MMA, 2007, p. 23):

- O planejamento da conservação deve assegurar representatividade à diversidade de ecossistemas terrestres e marinhos do país, protegendo amostras significativas e ecologicamente viáveis do patrimônio biológico existente no país;
- O processo de criação e a posterior gestão de unidades de conservação devem ser realizados com a participação efetiva das populações locais, por meio de consultas públicas – excetuando as categorias de Reserva Biológica e a Estação Ecológica -, e da instituição de conselhos de gestão;
- Populações locais cuja subsistência dependa de recursos naturais localizados dentro de áreas declaradas como unidades de conservação devem ser justamente indenizadas ou providas com meios alternativos de subsistência;
- O Sistema deve procurar proteger grandes áreas integrando diferentes categorias e formas de manejo e uso do solo, constituindo corredores ecológicos; quando existir um conjunto de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas, justapostas ou sobrepostas, a gestão deverá ser feita de forma integrada e participativa, constituindo mosaicos;
- Inclusão no SNUC das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, fortalecendo a integração de reservas em propriedades privadas à estratégia de conservação do

país;

- Estabelecimento de mecanismos de compensação para empreendimentos com significativo impacto ambiental, por meio do qual o empreendedor fica obrigado a destinar no mínimo 0,5% do valor total do empreendimento para a implementação e manutenção de unidades de conservação de proteção integral;
- Reconhecimento da presença humana em unidades de conservação de proteção integral já existentes, com sugestão de mecanismos para enfrentá-lo, assegurando respeito aos direitos dessas populações.

Grupo de manejo	Categoria de manejo	Objetivos
Unidades de proteção integral	Estação Ecológica	Preservar a natureza e realizar pesquisas científicas
	Reserva Biológica	Preservar a biota e os demais atributos naturais existentes em seus limites
	Parque Nacional	Preservar ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica, pesquisas científicas, atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico
	Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica
	Refúgio de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais de forma a assegurar condições para a existência e a reprodução de espécies ou comunidades da flora e fauna residente ou migratória
Unidades de uso sustentável	Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-la com os objetivos de conservação da natureza
	Floresta Nacional	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica, com ênfase em métodos de exploração sustentável de florestas nativas
	Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais
	Reserva de Fauna	Área natural com populações animais nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre manejo econômico sustentável de recursos faunísticos
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, adaptados às condições ecológicas locais e que desempenhem papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservar a diversidade biológica, pesquisa científica, visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais

Figura 6 – Categorias e respectivos objetos de manejo do SNUC
 Fonte: MMA, 2007, p. 41.

97. Visando apoiar a consolidação do SNUC, o Decreto 4.326/02 criou o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), com a missão de proteger de forma significativa e representativa a biodiversidade da Amazônia e promover o desenvolvimento sustentável para as

gerações presentes e futuras. Considerado a maior iniciativa de proteção da biodiversidade do planeta, o ARPA tem a meta de proteger e implementar 50 milhões de hectares de UCs, a um custo total de US\$ 400 milhões.

98. Com duração prevista para dez anos, o programa é coordenado pelo MMA e implementado por meio de parceria entre os órgãos gestores de UCs, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), a Cooperação Técnica Alemã – GTZ. Para a execução do ARPA, além dos recursos alocados pelos governos, os recursos do ARPA são disponibilizados por doadores: WWF-Brasil, que também apoia tecnicamente, o Fundo Global para o Meio Ambiente Global (GEF), por meio do Banco Mundial, e o Entwicklungsbank - KfW. Recentemente, as empresas Boticário e Natura tornaram-se doadoras do ARPA, cada uma doando um milhão de dólares.

99. Para garantir a efetividade e a perpetuidade de suas ações, o Programa está apoiando a criação de um sistema de monitoramento da biodiversidade e a criação do Fundo de Áreas Protegidas (FAP). O FAP é um fundo fiduciário de capitalização permanente, cujos rendimentos serão usados para financiar custos de manutenção e proteção de unidades de conservação do Programa ARPA. Além disso, o ARPA está desenvolvendo outros mecanismos de financiamento complementar e projetos de desenvolvimento comunitário no entorno de unidades de conservação de proteção integral.

100. Dentre as principais atividades apoiadas pelo ARPA, destacam-se:

- Atualização do Mapa das Áreas Prioritárias para Conservação, Utilização Sustentável e Repartição e Benefícios da Biodiversidade do Bioma Amazônico;
- Realização de consultas públicas para criação de novas unidades de conservação;
- Elaboração e implementação de Planos de Proteção;
- Criação e consolidação de conselhos gestores;
- Elaboração de planos de manejo;
- Consolidação territorial por intermédio da elaboração de termos de compromisso, da realização de levantamentos fundiários e atividades de sinalização e demarcação;
- Aquisição de equipamentos e implantação de infraestrutura (MMA, 2008).

101. Outra iniciativa relevante foi a criação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Instituído pelo Decreto 5.758/06, o PNAP define princípios, diretrizes, objetivos e estratégias para o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrando paisagens terrestres e marinhas mais amplas até 2015.

102. Finalmente, vale mencionar a atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Instituído pela Lei 11.516/07, o ICMBio é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Suas finalidades são:

- executar as ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais no que diz respeito à proposição, implantação,

gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

- executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável, instituídas pela União;
- fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
- exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
- promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidas, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde essas atividades sejam permitidas.

103. O conjunto de técnicas chamado de planejamento sistemático para a conservação surgiu no início da década de 1980, quando foi proposto o conceito de complementaridade para a priorização de áreas a receber proteção legal. Em vez de se considerar apenas a riqueza ou endemismo como critérios para a escolha de novas áreas a serem protegidas, deveria ser priorizada a proteção de áreas com alvos diferentes daqueles já representados nas áreas protegidas existentes – eis a base do conceito de complementaridade. Tais alvos poderiam corresponder a qualquer nível de diversidade: ambiental, cultural, de espécies ou genética. Atualmente, complementaridade é a base das principais técnicas para a seleção de áreas protegidas.

104. A partir desse marco teórico é que se desenvolveram os métodos para a escolha sistemática de áreas para a conservação. A essência da maioria deles é o estabelecimento de alvos e metas explícitas para a proteção e no uso de computadores para o cálculo de funções que buscam as melhores combinações de áreas para atingir as metas propostas. O processo que envolve a aplicação dessas técnicas é chamado genericamente de “planejamento sistemático”, e é considerado o modo mais eficiente de aumentar a representatividade das áreas protegidas. A eficiência, no jargão da área, é definida como a capacidade de atingir a maior parte das metas de conservação com um menor custo em termos de área.

105. Além disso, o planejamento sistemático permite avaliar se há diferentes combinações de áreas que possibilitem atingir as metas propostas, o que traz maior flexibilidade às escolhas, e permite avaliar diferentes cenários de custos e ameaças, tornando as escolhas mais viáveis de serem implementadas.

106. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o planejamento para a conservação precisa levar em conta não apenas critérios biológicos, mas a dependência que grande parte da população tem do uso direto de recursos naturais. A sustentação social das propostas de conservação, por isso, dependerá não apenas de características biológicas, mas também da distribuição de espécies de interesse econômico, da distribuição de diferentes atores sociais na região e de suas demandas específicas. Equilibrar necessidades econômicas, sociais e a manutenção da diversidade biológica é o grande desafio do planejamento para a conservação na região amazônica.

107. Entre 1998 e 2000, o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), do Ministério do Meio Ambiente, realizou ampla consulta para a definição de áreas prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de

benefícios da biodiversidade em cada um dos biomas do país. Desde então, novas informações sobre os ecossistemas brasileiros e novas metodologias de identificação de prioridades se tornaram disponíveis, ensejando a oportunidade para atualizar o mapeamento das áreas prioritárias no país e, por conseguinte, a identificação das lacunas existentes em termos de conservação da diversidade biológica.

108. O processo de atualização das áreas prioritárias, realizado em 2005 e 2006, teve, inicialmente, reuniões técnicas para a definição dos alvos de conservação, das metas e importância relativa de cada alvo e a elaboração do Mapa das Áreas de Importância para a Biodiversidade, produtos que subsidiaram seminários regionais por biomas. De forma geral, a atribuição de importância a cada área foi baseada nas informações disponíveis sobre biodiversidade e pressão antrópica, bem como na experiência dos pesquisadores participantes dos seminários de cada bioma. O grau de prioridade de cada área foi definido por sua riqueza biológica, importância para as comunidades tradicionais e povos indígenas e por sua vulnerabilidade.

109. Os resultados dos seminários por bioma foram sistematizados num mapa com as áreas prioritárias atualizadas, posteriormente aprovado pelo Conselho Nacional de Biodiversidade (Deliberação Conabio nº 46, de 20/12/2006) e reconhecido pela Portaria MMA nº 9, de 23/01/2007, se convertendo, assim, em referência para a formulação e implementação de políticas públicas destinadas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade.

110. É importante destacar que o mapa de áreas prioritárias vai além das áreas protegidas, pois define não apenas áreas para a proteção, mas também para ações de ordenamento territorial, de desenvolvimento de estudos (biológicos, antropológicos ou do meio físico), de recuperação, de conscientização, de fomento a atividades econômicas mais compatíveis com a conservação.

111. O mapa final de áreas prioritárias para o bioma Amazônia é formado por 824 áreas, das quais 334 são áreas novas e 490 são áreas já protegidas. A totalidade das áreas prioritárias ocupa cerca de 80% do bioma, dos quais mais da metade (44,3% do bioma) são áreas já sob algum tipo de proteção - UCs ou TIs, conforme pode ser visto na tabela abaixo.

Tabela 2- Distribuição por tipo de ação prioritária para as novas áreas prioritárias do Bioma Amazônia

Tipo de Ação Prioritária	Número de Áreas	Área (Km²)	% sobre o BIOMA
Criação de UC – Proteção Integral	44	207.217	4.90
Criação de UC – Uso Sustentável	97	437.273	10.34
Criação de UC – Categoria Indefinida	25	164.562	3.89
Criação de Mosaico/Corredor	25	116.101	2.75
Fomento ao Uso Sustentável	18	73.858	1.75
Inventário Biológico	2	1.488	0.04
Manejo de bacia hidrográfica	13	91.809	2.17
Ordenamento Territorial	46	189.103	4.47
Ordenamento Pesqueiro	12	83.862	1.98
Reconhecimento de Áreas Indígenas/Quilombolas	18	33.689	0.80
Recuperação de Áreas degradadas	31	111.218	2.63
Educação Ambiental	3	10.201	0.24
TOTAL NOVAS	334	1.520.382	35.96
Áreas já Protegidas	490	1.873.186	44.30
TOTAL	824	3.393.568	80.25
Área do Bioma		4.228.533	

Fonte: Documento “Atualização das Áreas Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade – Bioma Amazônia”

112. É importante frisar que o mapa de áreas prioritárias apresenta apenas diretrizes para as instituições públicas diretamente responsáveis pelas ações prioritárias, não havendo caráter impositivo. O Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente informou que não há acompanhamento do avanço das ações em cada órgão.

5.2 Corredores ecológicos

113. A iniciativa mais relevante tratando do tema é o Projeto Corredores Ecológicos. No contexto desse Projeto coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, corredores ecológicos são grandes áreas localizadas nos biomas Amazônia e na Mata Atlântica que abarcam unidades de conservação de diferentes categorias de manejo, terras indígenas e áreas de interstício submetidas a diferentes formas de uso da terra. Sua abrangência geográfica foi definida a partir de critérios biológicos, com base em conhecimentos científicos, para fins de planejamento e conservação, como a presença de espécies chave relevantes nos contextos global, regional e local. São dois os corredores prioritários do Projeto: o Corredor Central da Mata Atlântica, com aproximadamente 12,5 milhões de hectares, e o Corredor Central da Amazônia, com mais de 52 milhões de hectares.

114. Para o Corredor Central da Amazônia (CCA), a estratégia é manter o contínuo florestal por meio de ações de fiscalização, da consolidação das unidades de conservação existentes e da implementação de procedimentos de uso sustentável dos recursos naturais nas áreas de interstícios.

115. O CCA se estende ao longo das calhas dos rios Solimões e do Baixo Rio Negro, no Estado do Amazonas. Em seu perímetro está a Reserva da Biosfera da Amazônia Central, um Sítio do Patrimônio Mundial Natural e 53 unidades de conservação, num total de mais de 13 milhões de

hectares, aos quais se somam 11 milhões de hectares de terras indígenas. O corredor está organizado em cinco sub-regiões para as quais estão previstas atividades segundo quatro linhas de ação: 1) fiscalização, vigilância e monitoramento; 2) planejamento e gestão de unidades de conservação; 3) chamada para subprojetos e outras ações em áreas de interstício; e 4) proteção da diversidade biológica em terras indígenas, realizada por intermédio do Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas.

116. A fim de consolidar as unidades de conservação, o Projeto tem investido na regularização dos planos de manejo pendentes. No CCA, um plano de manejo foi revisto, oito planos estão sendo elaborados e três outros estão sendo implementados. Adicionalmente, foram investidos recursos na capacitação de gestores em temas relevantes visando aprimorar a gestão das unidades e na instalação de nove conselhos de gestão, três dos quais já em funcionamento no CCA.

117. Todavia, há que se destacar que esses esforços têm sido realizados sem a participação dos países fronteiriços amazônicos, o que indica limitações nos esforços de conservação da biodiversidade.

5.3 Vigilância e Controle das ANP

118. A defesa das áreas naturais protegidas, como aquelas na Amazônia, pode envolver ações preventivas, como educação ambiental e divulgação de informações sobre a unidade junto a comunidades e municípios localizados em suas proximidades. Com isso, busca-se evitar prejuízos à preservação da biodiversidade advindos da desinformação e das ações daí decorrentes.

119. Além disso, ações de fiscalização e repressão são empreendidas sempre que preciso, o que pode resultar em complexas operações envolvendo contingentes policiais, militares e de fiscalização ambiental. Cabe ao chefe da unidade e à sua equipe definir quando e onde realizar tais ações, em articulação com as unidades de apoio necessárias.

120. Com a instituição da Lei 11.516/07, coube ao ICMBio a fiscalização ambiental nas unidades de conservação federais. Segundo o relatório de gestão da unidade de 2009, foram realizadas 138 operações de fiscalização, a maioria na Região Amazônica. Essas operações envolveram 1.338 profissionais, dentre servidores e parceiros, e apresentaram um custo total de cerca de R\$ 2,4 milhões. Houve parcerias com agentes externos na execução dessas fiscalizações, com destaque para a participação do Ibama, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Batalhões de Polícia Militar Ambiental e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente. Dentre as operações realizadas, destacam-se:

- Operação Quelônios, ocorrida na Reserva Biológica Abufari/AM, que promoveu uma atuação conjunta de fiscais de várias unidades e de servidores do Centro de Conservação e Manejo de Répteis e Anfíbios. Foram executadas ações de vigilância das praias locais e inibição da caça predatória, culminando com o nascimento de cem mil quelônios;
- Operação Terra Nova, ocorrida na Floresta Nacional do Bom Futuro, que apresentou como resultados a instalação de barreiras nas vias de acesso à UC, notificação para retirada de gado, autuação de diversas infrações ambientais, sobretudo desmatamento, embargo de dois postos de combustível clandestinos que fomentavam a atividade madeireira ilegal e aumento da presença institucional na unidade, coibindo a prática de crimes ambientais.

121. Entre as maiores dificuldades para a implementação das áreas naturais protegidas está a contratação e manutenção de funcionários. A contratação temporária de indivíduos locais para o apoio a atividades como prevenção e combate a incêndios e o recrutamento de voluntários são medidas que têm sido adotadas pelo órgão gestor federal. Em 2005, foi criado o Programa de Agentes Ambientais Voluntários com o intuito de mobilizar indivíduos de comunidades localizadas dentro ou no entorno de unidades de conservação para a sua proteção. Se, por um lado, contribui para mitigar o déficit de pessoal, por outro o Programa fomenta a participação e a responsabilidade da sociedade na gestão - no caso das unidades de uso sustentável, as ações são realizadas coletivamente, por meio dos chamados “mutirões”.

122. Ligados a entidades civis de defesa do meio ambiente, esses agentes passam por uma capacitação específica e, posteriormente, são credenciados para atuar em sua região, de forma voluntária. E, embora a capacitação enfatize o caráter preventivo da atuação, com ênfase na educação ambiental, os agentes ambientais têm a prerrogativa de apreender equipamentos de infratores e lavrar “autos de constatação”, que são encaminhados ao poder público para as medidas cabíveis.

5.4 Programas de ecoturismo

123. A iniciativa mais relevante para a região é o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur Amazônia). O Proecotur visa dotar a Amazônia Legal de condições atrativas para o direcionamento de investimentos para o segmento ecoturístico. Os principais resultados esperados do Programa no longo prazo são o fomento à geração de empregos e o desenvolvimento de atividades econômicas direta e indiretamente relacionadas ao setor ecoturístico; e a ampliação do volume de arrecadação dos estados da região, direcionando mão-de-obra e capital para empreendimentos ecológicos economicamente sustentáveis.

124. O Programa é uma iniciativa do Governo Brasileiro, financiada por meio de contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Sob a coordenação da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, o Proecotur é executado em parceria com os nove estados da Amazônia, e com apoio do Ministério do Turismo e do Ibama.

125. O Proecotur foi concebido em duas fases. A Fase I, de pré-investimentos, foi focada no planejamento estratégico visando o desenvolvimento do ecoturismo na região e a Fase II, foi direcionada para a implantação de investimentos que visam estruturar a atividade turística nos Pólos Turísticos do Programa, incluindo ações de infraestrutura relacionadas à atividade turística. A fase de planejamento do Proecotur foi concluída em abril de 2010 com a elaboração da Estratégia de Desenvolvimento do Turismo Sustentável.

126. Segundo os relatórios do Programa, os principais ganhos obtidos com a implementação da Fase I podem ser sintetizados da seguinte forma:

- Mobilização dos Atores Locais: o processo de construção do Proecotur é fruto da organização dos atores sociais da Amazônia, que se uniram na busca de alternativas ao modelo de desenvolvimento predatório que vem sendo imposto à Amazônia. Foi criado o Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC-Amazônia), que tem o caráter de órgão de assessoramento da Coordenação do Proecotur. Assim, pode-se dizer que o Proecotur é fruto de grande esforço de participação e integração dos atores sociais da Amazônia, tendo sido construído de forma participativa entre governo e sociedade civil;

- Indução à Institucionalização do Turismo: o Proecotur foi o grande indutor da institucionalização governamental do turismo nos estados da Amazônia Legal. Antes do início do Programa nenhum estado contava com secretarias exclusivas de turismo ou equivalentes em operação. Hoje, passados mais de sete anos de seu início, pode-se dizer que os nove estados da Amazônia Legal contam hoje com secretarias específicas de turismo efetivamente implantadas. Outros estados evoluíram mais ainda, implantando agência de promoção turística, como é o caso da AmazonasTur/AM, da Paratur/PA e da ADTUR/TO.
- Planejamento Turístico Local e Regional: o Proecotur investiu de forma significativa no planejamento local e regional do ecoturismo na Amazônia. Foram criados quinze pólos turísticos nos nove estados, nos quais foram empreendidas ações de planejamento turístico que conformaram as Estratégias de Turismo dos Pólos do Proecotur. As estratégias definem as diretrizes para implantação dos pólos e trazem levantamento de todos os atrativos turísticos efetivos e potenciais localizados nos pólos, propondo inclusive estratégias para a comercialização turística desses atrativos. A grande inovação do Proecotur reside na inserção do viés ambiental do planejamento turístico adotado, o que deriva das preocupações com as restrições ambientais locais, visto que a maior parte dos atrativos do Programa estão baseados em UCs;
- Planejamento Turístico em Unidades de Conversão: o Proecotur financiou a elaboração de vários Planos de Manejo e Uso Turístico para algumas UC da Amazônia (federais, estaduais e municipais), desta forma contribuindo para ampliar a sustentabilidade dessas UCs, viabilizando sua atividade turística e disciplinando seus usos e restrições;
- Implantação de Infra-estrutura de apoio à atividade turística: o Proecotur financiou a implementação de algumas pequenas obras de infraestrutura que tiveram por objetivo, principalmente, preservar os atuais atrativos naturais e melhorar as áreas de recepção turística. O Programa também implantou diversos Centros de Atendimento ao Turista e Terminais Fluviais Turísticos com o objetivo de estruturar minimamente a recepção turística nos pólos. Outro investimento expressivo foi a elaboração de vinte projetos executivos de diversas obras a serem implementadas na Fase II;
- Treinamento e Capacitação dos atores locais: o Proecotur investiu de forma significativa no treinamento e capacitação de atores locais. Em um primeiro momento foram realizadas 26 oficinas de sensibilização, das quais participaram mais de 1.000. pessoas. Outras oficinas estaduais de planejamento turístico foram realizadas nos estados, visando a discussão das estratégias de turismo que foram elaborados para os Pólos Turísticos. Em 2005, o Programa capacitou 1.241 pessoas, com a realização de 45 cursos em temas do turismo. Em 2008, três comunidades, em torno de 100 pessoas, foram capacitadas em Planejamento do Ecoturismo Comunitário.

6 Conclusão

127. O objetivo do presente trabalho foi retratar o cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo Tratado de Cooperação Amazônica, bem como a gestão desenvolvida pelas

entidades governamentais com respeito ao ordenamento territorial para a região amazônica. O levantamento foi desenvolvido no âmbito de auditoria em cooperação envolvendo as EFS de Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela

128. Em relação ao cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo Tratado, foi verificado que é baixo o nível de implementação no Brasil. A Comissão Nacional Permanente não tem se reunido, o que dificulta a execução de decisões emanadas das instâncias superiores da OTCA. Ao mesmo tempo, os projetos e programas desenvolvidos no âmbito da Organização tem tido pouca relevância para as políticas públicas tratando da Região Amazônica brasileira.

129. O macrozoneamento ecológico e econômico da Região Amazônica apresenta-se em estágio mais avançado. Espera-se a publicação de decreto presidencial para normatizar a sua aplicação até o final do primeiro semestre de 2010, instituindo as diretrizes para o zoneamento ecológico e econômico da região, incluindo instrumentos de implementação, monitoramento e controle do uso dos solos.

130. Em relação aos direitos dos povos indígenas, há um marco legal consolidado tratando da demarcação de seus territórios. Entretanto, há ameaças consideráveis à sua integridade, ao mesmo tempo em que se observa uma fragmentação de iniciativas públicas voltadas para a promoção e garantia de seus direitos.

131. Quanto às áreas naturais protegidas da Amazônia, existe um referencial teórico tratando da representatividade biológica e ecológica da região. Todavia, não há acompanhamento da implementação das medidas indicadas por esse referencial. Além disso, a criação de corredores ecológicos na Região Amazônica tem avançado, mas sem a participação dos países fronteiriços amazônicos. Por sua vez, as ações de vigilância e controle dessas áreas enfrenta alguns problemas, principalmente a falta de recursos humanos. Finalmente, as iniciativas tratando do ecoturismo na região ainda são incipientes, apesar de alguns avanços significativos.

7 Proposta de Encaminhamento

132. Submetem-se os autos à consideração superior, com proposta de autorizar sua disponibilização para fins de composição do relatório conjunto da auditoria em cooperação para identificar o nível de cumprimento dos compromissos estabelecidos no Tratado de Cooperação Amazônica, bem como a gestão desenvolvida pelas entidades governamentais com respeito ao ordenamento territorial para a Região Amazônica.

TCU/8ª Secex, em 07/06/2010.

Marcelo Cardoso Soares
AUFC – Matrícula 3853-9



Referências Bibliográficas

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2008.

CARNEIRO FILHO, Arnaldo; SOUZA, Oswaldo Braga. **Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia brasileira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - CNPCT. **Balanco das ações para povos e comunidades tradicionais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

GADELHA, Hayle Melim. **A OTCA na política externa brasileira: interesse minguante ou utilidade crescente?** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Informe nacional sobre áreas protegidas no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **MacroZEE da Amazônia Legal – proposta preliminar para consulta pública**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010.