



PPA 2004-2007 E OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA NA AMAZÔNIA

Roberto Smeraldi

O Plano Plurianual e suas grandes obras de infra-estrutura para a Amazônia, que vêm sendo sustentados pelo Governo Lula, é um bom exemplo do que se costuma chamar “peça de ficção”. Obras de escassa viabilidade, falta de prioridades operacionais, indefinições ou reversões de decisões, multiplicação de expectativas, interferência de lobbies são alguns dos problemas associados ao PPA que cobre o período 2004-2007. Um novo planejamento para a região amazônica – incluindo a sua inserção no planejamento geral do país – exige, ao contrário, esforços expressivos de priorização, clareza,

transparência, objetivação das expectativas e vinculação com a viabilidade econômica, social e financeira. Tais esforços e vínculos possibilitariam ao poder público estabelecer diálogos frutíferos com os atores sociais e com os interesses regionais sobre como fazer – evitando sinais contraditórios e incompatíveis para a sociedade sobre as reais intenções governamentais. Para tanto, seria necessário desenhar cenários sociais, econômicos e ambientais de médio prazo, isto é, para aproximadamente uma década após a realização das obras de infra-estrutura incluídas no portfólio escolhido.

Ilustração de abertura:

Canoa na comunidade de Pini,
Floresta Nacional do Tapajós.
Fotografia de David G.
McGrath, agosto de 2003.

Se os principais observadores e atores institucionais costumam informalmente se referir ao Plano Plurianual (a seguir, PPA) como “peça de ficção”, o caso das grandes obras de infra-estrutura na Amazônia, no âmbito do PPA 2004-2007, é um bom exemplo que valida a referida definição. Já no terceiro ano do governo Lula – e segundo do atual PPA – o documento que norteia o planejamento oficial do governo federal aparece como um cardápio de opções múltiplas e alternativas, com as quais o freguês se depara perplexo, tanto pela dificuldade de arcar com custos fora de seu alcance, quanto pela incerteza frente à escolha entre tantos pratos semelhantes.

A tendência para planejar além do que é realista executar não é nova, e se havia progressivamente agravado nos planos anteriores, o último dos quais (*Brasil em Ação*) tendo incluído o primeiro ano do mandato do Presidente Lula. Neste período (2000-2003) foram concluídas, na Amazônia, apenas oito das noventa e três obras de infra-estrutura previstas, e com certeza nenhuma das principais. Restrições orçamentárias, embargos no processo de licenciamento ambiental e irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União foram consideradas, na ordem, as razões para que a maioria das obras não tenha saído do papel.

Nesse contexto, o PPA 2004-2007, desde sua formulação inicial, acabou tornando a distância entre plano e realidade ainda mais expressiva. Enquanto o governo promoveu processos participativos de discussão sobre as diretrizes do Plano – tanto nos estados quanto no Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social –, sua efetiva formulação avançou de forma paralela, sendo realizada dentro de um núcleo muito restrito até mesmo dentro do governo. Acabaram compondo o PPA as obras mais diversas, competitivas entre si e escolhidas apenas em virtude de uma única aparente regra de ouro: independentemente de fatores de viabilidade, *não dizer não para ninguém*, num momento em que o governo precisava ampliar sua base no Congresso. Tal competição interna entre os investimentos planejados cria uma situação peculiar, porque coloca os investidores e lobistas – em parte das grandes estatais, em parte de empresas privadas – num jogo extremamente complexo e arriscado. Também aumenta a percepção da administração ambiental como obstáculo ou entrave, pois a mesma acaba lidando com grande número de processos, muitas vezes pouco consistentes tecnicamente. Até o momento, de qualquer forma, seu resultado parece apontar para uma paralisação operacional ainda mais expressiva do que aquela, acima citada, no governo Fernando Henrique Cardoso.

Confirmando praticamente todas as obras que constavam do PPA anterior, o PPA 2004-2007 acrescentou várias novas obras para a Amazônia, perfazendo um total de 134. A principal novidade foi a introdução do pacote do Rio Madeira, que conjuga um projeto energético – as duas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau – com outro de transporte – e indiretamente de fomento para a expansão da fronteira agrícola –, isto é, a hidrovía do Alto Madeira. O grande projeto tem características e abrangência internacionais, sendo concebido a partir do IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional da América da Sul), um portfólio de iniciativas que visam uma integração multimodal de transporte em escala continental, seja hidro, rodo ou ferroviário.

O complexo do Rio Madeira representa o maior investimento infra-estrutural previsto em todo o PPA 2004-2007, com R\$ 13,2 bilhões. É uma proposta integrada, visando produzir 7,5 MWs de energia hidrelétrica e simultaneamente criar um sistema de hidrovias totalizando 4.225 quilômetros no Brasil, Bolívia e Peru, afetando as bacias dos rios Madeira, Mamoré, Beni, Guaporé, Madre de Dios e Orthon.

A proposta de instalação do complexo do rio Madeira foi formulada – e é defendida – pela empresa estatal Furnas e pela Construtora Norberto Odebrecht S/A. Com base nas informações disponíveis atualmente, Furnas e Odebrecht devem manter a parceria e formar sociedade para disputar a licitação da obra. Devido à possibilidade de integração regional latino-americana e sua ligação com o IIRSA, o projeto ganhou apoio explícito – mesmo antes da conclusão de seu estudo de viabilidade – do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Corporação Andina de Fomento (CAF), cujos dirigentes já anunciaram publicamente a disponibilidade para seu financiamento.

Os produtores de soja da Chapada dos Parecis teriam uma redução, embora modesta, no custo total do frete, evitando o atual trecho rodoviário até Porto Velho pela BR-364 e utilizando o frete hidroviário desde a produção. Outros proprietários e pecuaristas do sul de Rondônia têm interesse em se engajar na produção de soja. Além disso, há o interesse das grandes *traders*, ADM, Bunge, Cargill e Maggi, com destaque para as duas últimas, que já investiram em infra-estrutura portuária no Madeira.

O projeto prevê um aumento de produção de 28 milhões de toneladas de grãos por ano somente na Amazônia brasileira, além de 25 milhões de toneladas na Bolívia. Isso implicaria, apenas no Brasil, a destinação de aproximadamente 80 mil km² de novas terras para agricultura mecanizada,

o que implica a conversão de florestas e/ou a expulsão de agricultores familiares. Uma produção deste porte é porém condição para que o investimento privado nas barragens e eclusas seja rentável, assim como para justificar o co-financiamento de uma obra de energia por parte das agro-indústrias.

A construção do complexo Madeira interessa aos grandes fabricantes de máquinas e equipamentos, principalmente a alemã Voith Siemens e a suíça Asea Brown Boveri (ABB). Estas e outras empresas estão articuladas na Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústria de Base (ABDIB), atualmente presidida pela ABB. De acordo com a própria associação, as duas obras são suficientes para ocupar todo o parque industrial nacional de fabricação de equipamentos para geração por quase dez anos. No âmbito da Eletronorte, contudo, há quem apresente dúvidas técnicas sobre o projeto, principalmente em relação a problemas de possível assoreamento e em decorrência do pequeno desnível nos locais das barragens.

Tais questionamentos da Eletronorte levam a tratar da obra que compete diretamente por recursos com o conjunto Madeira, isto é, a usina de Belo Monte que, até o começo de 2005, era considerada mais viável no curto-médio prazo pelos principais tomadores de decisão governamentais, como Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério das Minas e Energia. É um projeto antigo, que visa construir uma grande usina hidroelétrica no rio Xingu, com potência instalada de 11.182 MW e potência firme de 4.675 MW, com custo oficial estimado em US\$ 3,7 bilhões. O licenciamento da obra está suspenso há muito tempo por determinação da Justiça Federal e, por isso, em 2004, o governo anunciou novos estudos para retomar o processo, superando assim o impasse anterior. A estatal Eletronorte – como Furnas, parte do grupo Eletrobrás – é a principal defensora e articuladora da obra desde os anos 80, quando ela fazia parte de um complexo maior no Rio Xingu.

A perspectiva de construção de Belo Monte trouxe para a região de Vitória do Xingu uma forte movimentação, principalmente em função dos canteiros preliminares da obra e do aquecimento do mercado de terras nas áreas potencialmente sujeitas à desapropriação, com grilagem, expulsão de pequenos posseiros e demais formas de violência, que ficaram mais conhecidas pela opinião pública com o recente assassinato da irmã Dorothy Stang, nas proximidades da vila de Anapu, onde foram registrados os maiores impactos de atividades ilegais.

As empresas estatais Furnas, Chesf e Eletronorte, todas subsidiárias da Eletrobrás, têm negociado a formação de sociedade com um consórcio de empresas privadas, entre

elas a multinacional francesa Alstom, a suíça ABB, a americana General Electric e a alemã Voith Siemens, além dos grupos brasileiros Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. A Companhia Vale do Rio Doce sinalizou também estar interessada em participar do consórcio para a construção de Belo Monte, pois a energia gerada pode ser utilizada para suas indústrias eletrointensivas de alumínio, principalmente a Albras.

O principal opositor da obra é o movimento social local, ligado à agricultura familiar e com longa tradição de luta. Em Altamira e Anapu, o movimento reage negativamente à implantação da usina de Belo Monte, principalmente em função da expectativa que já traz impactos negativos referentes à imigração de grileiros e madeireiros. Muitos ambientalistas entendem que Belo Monte será a primeira de uma série de barragens complementares no rio Xingu, uma vez que a baixa vazão do rio durante o período de seca não será capaz de movimentar as 20 turbinas planejadas.

A terceira grande obra na área de energia é a do gasoduto Urucu – Porto Velho, que cortaria 520 km de floresta amazônica densa, quase todos em território amazônico, na bacia do Rio Purus. Com um investimento estimado na faixa dos 500 milhões de dólares, o gasoduto visa apenas abastecer uma modesta térmica em Porto Velho. O processo de licenciamento da obra está, no momento, em situação de incerteza jurídica, pois a nova empresa requerente (um consórcio denominado TNG, entre a Petrobrás e a norte-americana El Paso) tentou negociar a retirada de uma ação civil do Ministério Público Federal – que resultaria na suspensão da licença prévia concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Tal processo, contudo, está sendo questionado dentro do próprio Ministério Público e há diferentes interpretações a respeito da situação jurídica atual.

Os principais grupos de pressão interessados nas duas obras incluem a Petrobrás (por meio de sua subsidiária Gaspetro S/A) e a El Paso. Esta empresa já quebrou unilateralmente contratos de fornecimento de energia considerados desfavoráveis no Brasil e conseguiu recentemente, por meio de iniciativas judiciais, renovar até 2008 sua concessão de geração em Manaus, anulando uma licitação já publicada. No caso do sistema isolado da Amazônia Ocidental (Amazons-Rondônia-Acre), a El Paso se tornou quase monopolista no setor de energia e gás. Ela produz 76% da energia consumida no Amazonas com suas 4 térmicas em Manaus e, por meio das duas térmicas em Porto Velho em parceria com a CS (Termonorte), monopoliza o mercado em Rondônia.

Controla, por meio da Termogás, a Cigás (concessionária exclusiva da distribuição de gás no Amazonas) e, em parceria com a Petrobrás e o governo de Rondônia, a Rongás, exclusivista de distribuição em Rondônia. A Termonorte obteve, por meio de um contrato com a Eletronorte, a garantia de compra de 80% de sua energia, por 20 anos, ao preço de US\$ 33,5 por MWh, além de receber, assim como as térmicas de Manaus, o combustível subsidiado. A atual diretoria da Eletronorte, que tem definido o contrato como “leonino”, procura renegociar o mesmo.

Os principais observadores são contrários ao gasoduto Urucu-Porto Velho por razões de ordem econômica. Basicamente, o gasoduto é uma forma de viabilizar e dar continuidade a um contrato – aquele por meio do qual a Eletronorte compra energia da Termonorte – lesivo aos interesses públicos e, ainda, estipulado com uma empresa sem idoneidade. Além disso, o lobby para o gasoduto está bloqueando há pelo menos cinco anos a conclusão da ligação de Rondônia com a rede nacional elétrica, para a qual falta apenas um trecho de 300 km na fronteira com Mato Grosso. A efetivação deste antigo compromisso da Eletronorte colocaria a Termonorte fora de qualquer perspectiva de mercado. Já do ponto de vista dos impactos socioambientais, a obra é considerada uma potencial abertura da torneira da grilagem e do conflito fundiário de Rondônia rumo à bacia do Purus, no Amazonas, uma das regiões melhor conservadas de toda a região amazônica. Os principais núcleos contrários ao projeto incluem populações ribeirinhas do Amazonas, ONGs ambientalistas e da área de energia e organizações indígenas.

Para completar o quadro, é necessário abordar duas obras de transporte rodoviário que, na situação atual, estão competindo de forma acirrada. A primeira é a BR-319 (Manaus-Porto Velho), que conta, na escala federal, com apenas um patrocinador, o atual Ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento, político de Manaus. Apesar de isolado, o Ministro conseguiu verbas orçamentárias para 2005 (R\$ 100 milhões), o que contribui para gerar um fato difícil de reverter. Todos os especialistas concordam que a estrada não tem sentido econômico (por ser exatamente paralela à hidrovia do Madeira, muito mais barata) e sequer viabilidade técnica, por conta de problemas do solo.

A segunda obra é o asfaltamento do trecho paraense da BR-163, conhecida como Cuiabá-Santarém. O projeto pretende reduzir o custo da exportação de soja a partir do porto de Santarém e de outros novos terminais planejados

para a região, além de baratear o transporte de produtos da Zona Franca de Manaus rumo ao Sudeste. O investimento é estimado em aproximadamente 550 milhões de reais, um terço dos quais por um consórcio privado e dois terços objeto de empréstimo por parte do BNDES ao mesmo consórcio. Desde que o atual governo anunciou a retomada das obras, em março de 2003, especuladores de terra iniciaram o processo de ocupação ao longo do trecho paraense da rodovia, onde a violência prevalece em decorrência da ausência de órgãos públicos e o desmatamento explodiu nos anos de 2003 e 2004.

Estão interessadas na obra empresas ligadas ao agonegócios da soja, incluindo produtores, *traders* e fornecedores de insumos, empresas da Zona Franca de Manaus e de logística relacionada com a ZFM, além de ocupantes atuais ou potenciais do território ao longo do trecho paraense da rodovia, incluindo grileiros, especuladores, companhias colonizadoras, madeireiros e pecuaristas.

Os interesses ligados à soja são os mais fortes e consolidados, mas enfrentaram, em 2004, os problemas da queda nos preços da *commodity* e aumentos de custos, inclusive pela diminuição da produtividade por conta da praga da ferrugem asiática. Também o grupo do governador de Mato Grosso, Blairo Maggi, está apostando mais firmemente no eixo da BR-158, rumo ao Maranhão, como canal de escoamento. A Cargill, por outro lado, investiu no terminal graneleiro de Santarém e Porto Velho. Já os empresários de Manaus aguardam o desfecho da discussão a respeito da BR-319 antes de se definirem a respeito do investimento.

Nesse quadro, o que fora anunciado como certeza pelo governo federal em final de 2003 (asfaltamento a partir do segundo semestre de 2004) já foi adiado para meados de 2005 e muito provavelmente vai sofrer novos atrasos, inclusive porque a solicitação de licenciamento ambiental apresentada ao IBAMA é ainda incompleta. Enquanto isso, a atividade de grilagem ao longo da estrada avança de forma agressiva e rápida. Os principais centros da atividade são as cidades ou vilas de Novo Progresso, Moraes Almeida, Castelo dos Sonhos, Trupuí, Trupuíção, Trairão, Miritituba, Rurópolis, Santarém e Belterra.

Muitas ONGs e movimentos sociais se mostram preocupados com uma situação paradoxal: há o risco de que a região receba apenas os prejuízos do asfaltamento anunciado, sem poder contar com seus benefícios, caso a obra for ainda protelada. No entanto, a possibilidade de se realizar a obra com investimento expressivo do setor privado parece

bastante prejudicada, forçando o governo, para cumprir com sua promessa, a desembolsar quantias significativas de recursos públicos.

Em paralelo, o governo criou um grupo interministerial encarregado de redigir um plano de sustentabilidade da área de abrangência da rodovia, mas não estão claros quais serão os custos relacionados com este esforço. De qualquer forma, ao incorporar eventualmente tais custos no projeto da rodovia, este deixaria de ser economicamente viável. Por outro lado, não se sabe se o governo terá como bancar os investimentos em segurança, saúde, educação, proteção ambiental, regularização fundiária etc. que são demandados pela sociedade civil.

O quadro descrito, de extrema incerteza em relação ao destino das obras maiores e mais polêmicas do PPA para a Amazônia, se torna ainda mais complexo à luz do relacionamento entre essas obras e os planos e programas de desenvolvimento concebidos para a região. Em novembro de 2003, a Secretaria Geral da Presidência da República orientou vários ministérios para definir quais seriam efetivamente as obras objeto da primeira revisão do PPA (a se realizar em meados de 2004) e escolher os projetos que poderiam ser excluídos, por exemplo por não serem exequíveis em tempo hábil. Esta negociação – que deveria ser realizada em poucos meses – nunca foi concluída. Tanto o Ministério da Integração Nacional quanto o Ministério do Planejamento chegaram a definir listas provisórias de obras a serem removidas, mas aparentemente os ministérios setoriais (notadamente Transportes e Minas e Energia) nunca permitiram que se alcançasse um consenso. As principais obras que, no entendimento prevalecente entre os tomadores de decisão na Esplanada, deveriam ter sido canceladas ou postergadas para os PPAs vindouros incluem a hidrelétrica e hidrovia do Madeira, a BR-319 (Manaus-Porto Velho), os trechos rodoviários entre Humaitá e Lábrea (AM) e Rio Branco (AC) e Boca do Acre (AM), e o gasoduto Urucu-Porto Velho.

A definição solicitada pela Secretaria Geral visava deslançar o Plano Amazônia Sustentável (PAS) – uma iniciativa de retomada do fomento para a região, em bases novas e mais modernas. O PAS, em decorrência disso, sofreu um atraso de mais de um ano e ainda não está claro se, e em que medida, ele será efetivamente lançado. Outro componente da estratégia governamental para a região que está em situação de incerteza é a nova Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), anunciada em junho de 2003, mas cuja legislação não foi ainda aprovada

pelo Congresso Nacional. Mais do que isso, os recursos que iriam compor o Fundo de Desenvolvimento a ser aplicado pela SUDAM foram negociados, no quadro da reforma tributária, para cobrir o desequilíbrio fiscal dos estados, de maneira que o novo órgão não teria como realizar investimentos significativos na região.

É possível, portanto, identificar conseqüências perversas e indesejadas na implementação da estratégia de desenhar um PPA muito amplo e de limitada execução. Apesar do ganho político de curto prazo, registra-se um aumento da tendência autoperalisante decorrente da falta de priorização efetiva, da percepção da possibilidade de reversão de decisões e do aumento da interferência de *lobbies*. Além disso, a indefinição sobre quais obras serão efetivamente realizadas dificulta a capacidade de retomar uma política de desenvolvimento regional e de investimento. Finalmente, o anúncio e a multiplicação das expectativas por parte de atores locais geram impactos típicos da implementação de obras (com custos sociais expressivos) mesmo antes de serem realizadas, ou até mesmo nos casos em que poderão nem sequer ser realizadas.

Ao se fazer um novo planejamento para a região amazônica – incluindo sua inserção no planejamento para o País como um todo – seria, ao contrário, necessário um esforço expressivo de priorização, clareza, transparência, objetivação das expectativas e vinculação com a viabilidade econômica, social e financeira. Isso possibilitaria um diálogo com os interesses regionais e sociais sobre *como fazer* – evitando sinais contraditórios e incompatíveis defendidos ao mesmo tempo. Para tanto, seria necessário desenhar cenários sociais, econômicos e ambientais de médio prazo, isto é, para aproximadamente uma década após a realização das obras de infra-estrutura incluídas no portfólio escolhido.

Um primeiro cenário diz respeito à dimensão espacial do desenvolvimento, e tem seu indicador principal na questão da terra. É impossível planejar obras na região amazônica sem considerar o conflito entre destinações formais de uso da terra e a pressão gerada pelas próprias obras. Em geral, o conflito fundiário na Amazônia tem múltiplas dimensões, às vezes interligadas, e se dá entre União e estados, entre ambos e proprietários privados, entre todos os citados e colonos de reforma agrária, e, por sua vez, entre todos estes e as populações tradicionais. Neste quadro, torna-se pré-condição do planejamento a efetivação e regularização da posse da terra por parte do Poder Público, que se omitiu historicamente em sua obrigação de arrecadar as

glebas devolutas no patrimônio da União, estimulando assim todas as formas de apropriação ilegal. Sem isso, qualquer obra de porte se torna uma oportunidade de especulação, com violência e expulsão de comunidades.

O segundo cenário que é recomendável desenhar diz respeito ao desflorestamento, tanto tendencial quanto a ser induzido pelas obras de infra-estrutura do atual portfólio de investimentos. Existem diferentes modelos para projetar o desmatamento oriundo da ocupação humana ao longo de novas estradas ou de estradas a serem pavimentadas. Conforme previsto pela Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, em março de 2003, os índices de desmatamento anteriores – na faixa de 18 mil km² por ano – apontavam para um aumento significativo. É o que aconteceu, com um patamar novo na ordem de grandeza dos 25 a 26 mil km². As obras de infra-estrutura norteiam as frentes pioneiras que vão gerar desmatamento futuro, tendo, portanto, um impacto de longo prazo.

O terceiro cenário diz respeito à quantificação e distribuição dos potenciais benefícios sociais e econômicos para a população regional, e particularmente para suas parcelas mais pobres. Trata-se de projetar, por exemplo, eventuais variações em termos de renda, emprego e acesso a serviços sociais, em decorrência dos investimentos planejados. Até o momento, não há qualquer dado ou estimativa sobre aspecto de tamanha importância no âmbito da atividade de planejamento.

O quarto e fundamental cenário diz respeito às demandas induzidas que o Poder Público deverá enfrentar. Para efeitos de planejamento, é preciso saber quantas vagas de ensino fundamental ou quantos leitos de hospital, delegacias de polícia, comarcas de justiça, postos de saúde, sistemas de eletrificação rural em áreas isoladas, unidades descentralizadas da administração ambiental federal e estadual serão necessários providenciar, ao longo dos próximos anos, como investimento complementar nos eixos e corredores do PPA da região amazônica. Mais uma vez, trata-se de custos que deveriam levar a redefinir mais corretamente o fluxo de caixa de certas obras, ou pelo menos o componente público do investimento nas parcerias público-privadas. Tais custos devem incorporar também os fatores condicionantes e mitigadores para a realização das obras, tais como estabelecimento de unidades de conservação, efetivação do fomento ao desenvolvimento sustentável regional, medidas tópicas de regularização fundiária, realização de processos de licenciamento efetivos e transparentes, fortalecimento institucional da sociedade civil e dos órgãos de controle estaduais.

Roberto Smeraldi é jornalista, diretor da Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, presidente do Grupo de Assessoria Internacional (IAG) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Brasileiras, membro do Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas e integrante dos conselhos da Universidade de Yale e do The Forest Dialogue. foeamaz@attglobal.net