

**Agenda desenvolvimentista**

Um indicativo de que o processo de integração das infra-estruturas nacionais na América do Sul será acelerado nos próximos quatro anos foi dado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, no seu primeiro pronunciamento público como candidato vitorioso das eleições presidenciais de 2006, transmitido pelas principais redes de televisão do Brasil, no dia 29 de outubro passado. Na ocasião, o presidente reeleito disse que a agenda desenvolvimentista está na ordem do dia; que serão implementadas as obras de infra-estrutura consideradas prioritárias no território nacional (Belo Monte, Complexo Madeira, expansão da rede de gasodutos, entre outras); que será ampliado o “apoio” brasileiro aos países vizinhos; e que a iniciativa privada (por meio das Parcerias Público-Privadas) será um parceiro muito bem-vindo para complementar os investimentos necessários no setor.

De um modo geral, o debate sobre a integração das infra-estruturas nacionais e suas repercussões em termos de sustentabilidade ambiental e direitos humanos, e particularmente a IIRSA, são questões que ainda passam distante do campo de preocupação parlamentar. Ainda predomina ou a ignorância em relação à existência dessa macroestratégia ou uma visão fragmentada. Ou seja, há um grande espaço a ser ocupado e mobilizado no Congresso Nacional e as organizações da sociedade civil, em particular do campo socioambiental, devem usar do seu capital social e simbólico para protagonizar ações afirmativas em 2007: disseminando informações, articulando parlamentares e assessores/as e propondo a realização de audiências públicas. A idéia é trazer dos bastidores para o centro do palco os/as principais

**Há necessidade de serem feitos esforços no sentido da criação de instância de participação e controle social sobre as estratégias de ampliação e integração da infra-estrutura física da América do Sul**

envolvidos/as e interessados/as na implementação da IIRSA: ministérios setoriais, movimentos sociais e ONGs, financiadores, empreendedores, entre outros.

Uma visão compartilhada por outros parceiros integrantes de duas redes nas quais o Inesc atua – Articulación Frente a IIRSA e GT Integração - diz respeito à necessidade de serem feitos esforços no sentido da criação de instância de participação e controle social sobre as estratégias (setoriais e globais) de ampliação e integração da infra-estrutura física da América do Sul - principalmente de energia e transporte, ainda que seja garantido acesso livre a informações qualificadas e definidos canais institucionais claros para apresentação e julgamento de denúncias de risco e desrespeito aos direitos humanos e socioambientais.

Essas e outras questões necessitam ser evidenciadas e transformadas em objeto de articulação e incidência política em 2007, sob o risco de o espaço ser ocupado por atores voltados pura e exclusivamente para a reprodução das formas autoritárias de poder e de expropriação e acumulação das riquezas geradas. Isso implica priorizar, no próximo ano, a geração e disseminação de informações dirigidas aos fóruns e às redes, além de sua sensibilização para que atuem de forma organizada nos espaços de decisão existentes e na criação de novos espaços de governança (nacional e transfronteiriços) efetivamente democráticos. Para o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), além de fortalecer as duas redes de ONGs e movimentos sociais já constituídas (Articulación Frente a IIRSA e GT Integração), é preciso perceber o Congresso Nacional brasileiro como um espaço prioritário de ação.

**Ricardo Verdum**

Assessor de Políticas Indígena e Socioambiental do Inesc

**Orçamento & Política Socioambiental**

Publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc

Ano V • nº 19 • dezembro de 2006

**EDITORIAL**

**IIRSA Brasil**

**R**odovias, hidrovias, gasodutos, hidrelétricas e usinas nucleares são obras de grande porte que compõem o pacote de projetos de infra-estrutura que o governo Lula pretende implementar no segundo mandato. Essas obras fazem parte da estratégia definida pela Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

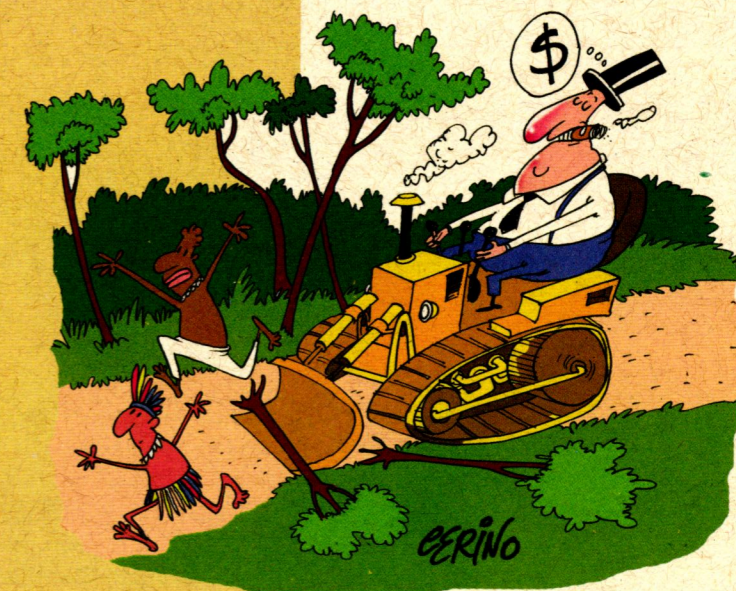
O governo Lula já deixou claro que vai seguir à risca o modelo almejado pela IIRSA, que se baseia na velha idéia do “desenvolvimento” ancorado por grandes obras de infra-estrutura. Para isso, estuda a possibilidade de elevar os recursos para essas obras de 0,2% para 0,5% do Produto Interno Bruto. As repercussões dessa estratégia, no entanto, preocupam pelos impactos ambiental e social, uma vez que as populações locais serão severamente afetadas.

A IIRSA representa a expansão das fronteiras do capitalismo. Prevê a destruição de vastas áreas da América do Sul para a instalação de atividades econômicas, e a implantação de infra-estrutura para facilitar o controle dos recursos naturais e a incorporação dos mesmos ao fluxo global de mercadorias.

Com questões tão importantes em jogo, o tema da integração regional vai exigir da sociedade uma ação política contundente em 2007, para impedir que o projeto de integração resulte na violação de direitos e na degradação ambiental.

**O insustentável ambiente da integração**

Se levarmos a sério o que está escrito no documento da campanha Lula Presidente (2007/2010) sobre a “política energética e mineral”, o que se viu e ouviu ao longo do mês de novembro a respeito dos “entraves” e “empecilhos” ao desenvolvimento do país não causa grande estranheza. Causa, sim, preocupação e temores em relação à verdadeira profundidade, extensão e gravidade do seu significado. Mais ainda quando vemos essas questões no contexto dos planos e projetos de modernização conservadora da infra-estrutura regional, que tem na Iniciativa de Integração da Infra-





Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) seu modelo mais acabado. É a estratégia regional se manifestando no plano nacional: a IIRSA-Brasil.<sup>1</sup>

**A volta dos gigantes**

Na noite do dia 29 de outubro de 2006, ainda sob o impacto do resultado das urnas, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou, via rede de televisão, no primeiro discurso público como presidente reeleito, que no seu segundo mandato as obras de aproveitamento hidroelétrico (AHE) do Rio Madeira, em Rondônia, e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu (no Pará), entre outras obras de infra-estrutura de grande envergadura, sairão definitivamente do papel e serão retomados os investimentos no setor nuclear, inclusive para ampliação do número de usinas nucleares (Angra 3 e outras).

O presidente informou também que, no seu segundo mandato, o país continuará investindo política e financeiramente na “integração regional” e será dada uma atenção especial aos países “mais pobres”, pois é de interesse do Brasil que eles também se “desenvolvam”. Como força econômica regionalmente poderosa, com pretensões de

**O presidente Lula anunciou que obras de infra-estrutura de grande envergadura sairão definitivamente do papel e serão retomados os investimentos no setor nuclear**

hegemonia, o Brasil parece reproduzir no plano da política externa regional - a exemplo do que fizeram outros países com uma trajetória colonial mais antiga, como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos - a chamada “doutrina de boas intenções”. A atuação brasileira no Equador e na Bolívia em torno do petróleo e do gás, particularmente da empresa Petrobrás; e no Paraguai, relacionada aos recursos hidroelétricos (Itaipu Binacional), dão uma boa medida dos limites de “boas intenções” e da almejada “ajuda” ao desenvolvimento econômico e à redução da pobreza nas nações vizinhas.<sup>2</sup>

O ouvinte atento e minimamente informado, com um olhar voltado para as implicações sociais e ambientais que esse discurso significa para a história recente do país, particularmente para as populações direta e indiretamente impactadas pelos grandes projetos de engenharia de infra-estrutura, certamente deve ter percebido que havia algum “ruído” estranho na fala presidencial. A forma fragmentada e a pobreza de conteúdo em que se deu o “debate político eleitoral”, acrescidas dos interesses eleitorais, mercadológicos e financeiros que tumultuaram o processo de eleição presidencial, alimentaram uma espessa e inebriante neblina, que não permitiu ver o quão relativa eram as diferenças entre Lula e Alckmin nesse setor.

Eleito e tendo que dar uma satisfação à sua “base de apoio” política, empresarial e financeira, o presidente Lula não tardou em “ordenar” aos seus su-

bordinados diretos, em reuniões ministeriais em meados de novembro, agilidade para “destravar” as mais de 100 obras e projetos de infra-estrutura hoje paralisados por problemas na Justiça e no Ministério do Meio Ambiente.

Se as coisas andarem no rumo acenado pelo presidente, em breve terá ido por terra o esforço feito pelo setor ambientalista (governamental e não-governamental) para que o setor de infra-estrutura incorporasse na sua visão e metodologia de planejamento valores e instrumentos adequados, como por exemplo, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Aos Ministérios da Fazenda (ministro Guido Mantega) e do Planejamento (ministro Paulo Bernardo), o presidente Lula solicitou que descubram um meio de “destravar” a economia com o menor risco possível de descontrole fiscal. Para isso, está em estudo a possibilidade de elevar os recursos destinados aos projetos de infra-estrutura considerados prioritários para o governo, incluídos no Projeto-Piloto de Investimentos (PPI). A proposta em análise prevê elevar de 0,2% para 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) o valor de projetos prioritários que não entram na definição do superávit primário. O volume total de recursos do PPI é estimado na proposta de lei orçamentária para 2007 em R\$ 4,6 bilhões (cerca de 50% a mais do que no primeiro ano do projeto), podendo chegar a R\$ 10 bilhões se aprovada a proposta defendida pelo presidente Lula e pelos setores de infra-estrutura do governo.

Sob a coordenação da Casa Civil e dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, a

**Se as coisas andarem no rumo acenado pelo presidente, em breve terá ido por terra o esforço feito pelo setor ambientalista para que o setor de infra-estrutura incorporasse na sua visão e metodologia de planejamento valores e instrumentos adequados**

implementação do PPI teve início no final de 2004, após acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Pelo acordo, os recursos do PPI ficam fora do cálculo do superávit primário; não estão sujeitos a contingenciamento e têm fluxo financeiro garantido para a execução física das obras. O montante previsto para o projeto foi o equivalente a 0,15% do PIB, com estimativa de cerca de R\$ 10 bilhões para o período 2005/2007. Inicialmente, foram selecionados 104 projetos, principalmente no setor de transporte, mas em 2005 o número foi ampliado para 132 empreendimentos.

Entre as obras “travadas”, estão as seguintes: os gasodutos Urucu-Manaus, Urucu-Porto Velho e o Gasene (Gasoduto do Nordeste); as hidrelétricas do Rio Madeira e de Belo Monte; a ferrovia Transnordestina; a hidrovía do Rio Paraná; e as rodovias BR-101 (nas regiões Sul e Nordeste), BR-163 (Cuiabá-Santarém), BR-158 (Mato Grosso), BR-392 (Rio Grande do Sul) e BR-319 (Porto Velho-Careiro/Manaus). Na reunião ministerial, segundo informação do Ministério do Meio Ambiente, também foi definido um cronograma para 15 gasodutos e foram acertados os Termos de Ajuste de Conduta referentes à exploração e perfuração de petróleo e gás nas bacias de Campos, Santos e do Espírito Santo.

Aos promotores do agronegócio na Amazônia, principalmente os ligados ao setor produtor de soja, o presidente Lula declara que os povos indígenas, os quilombolas, os ambientalistas, a legislação ambiental e o Ministério Público não poderão ser mais um entrave ao “desenvolvimento” do país. “Eu estou me dedicando, em novembro e dezembro, a ver se eu pego todos os entraves que eu tenho com o meio ambiente, todos os entraves com o Ministério Público, todos os entraves com a questão dos quilombolas, com a questão dos índios brasileiros, todos os entraves que a gente tem no Tribunal de Contas”, disse o presi-

<sup>1</sup> Ver “IIRSA: os riscos da integração”. Boletim Orçamento & Política Socioambiental, número 17. www.inesc.org.br.

<sup>2</sup> Ver: Leroy, J.P. & Malerba, J. 2005. Petrobras: integración o explotación? Rio de Janeiro: Fase; e Canese, M. 2006. Recursos hidroelétricos y geopolítica en Paraguay: los casos Itaipú y Yacyretá. (mimeo).

**Orçamento & Política Socioambiental**

Orçamento & Política Socioambiental: uma publicação do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, em parceria com a Fundação Heinrich Boll. Tiragem: 1,5 mil exemplares. INESC - End: SCS – Qd, 08, bl B-50 - sala 435 - Ed. Venâncio 2000 – CEP 70.333-970 Brasília/DF – Brasil – Tel: (61) 3212 0200 – Fax: (61) 3212 0216 – E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br – Site: www.inesc.org.br. Conselho Diretor: Armando Raggio, Caetano Araújo, Eva Faleiros, Guacira Cesar, Iliana Canoff, Jean Pierre, Jurema Werneck, Padre Virgílio Uchoa, Pastor Ervino Schmidt. Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni. Assessores/as: Alessandra Cardoso, Caio Varela, Edécio Vigna, Eliana Graça, Francisco Sadeck, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Ricardo Verdum. Assistentes: Álvaro Gerin, Ana Paula Felipe, Lucídio Bicalho. Instituições que apóiam o Inesc: Action Aid, CCFD, Christian Aid, EED, Embaixada do Canadá - Fundo Canadá, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Fundação Heinrich Boll, KNH, Norwegian Church Aid, Novib, Oxfam, Save the Children Fund e Wemos Fundation. Jornalista responsável: Luciana Costa (DRT 258)

<sup>3</sup> Folha de São Paulo, 19/11/06



dente Lula<sup>3</sup>. O objetivo de “destravar” a economia se deve à meta, estabelecida tecnicamente pelo governo federal, de alcançar, no segundo mandato, uma taxa de crescimento anual de 5% do Produto Interno Bruto (PIB).

**Vetores do desenvolvimento**

Parece que estamos vivenciando a reprodução de idéias e práticas - recauchutadas - do velho modelo de “desenvolvimento”, no qual as grandes obras de engenharia de infra-estrutura são o principal vetor de promoção e indução: (1) da expansão das fronteiras políticas e econômicas do capitalismo para regiões

**Há quem diga que estamos na iminência ou no início de um novo “ciclo de expansão econômica”, a exemplo do ocorrido no Brasil nos anos 1970 e 1980**

até então relativamente isoladas, e (2) da redefinição de formas de ocupação e exploração de regiões (e recursos naturais) que foram objetos de projetos de “integração” no passado.

Há quem diga que estamos na iminência ou no início de um novo “ciclo de expansão econômica”, a exemplo do ocorrido no Brasil nos anos 1970 e 1980. Rodovias, hidrovias, pontes, hidrelétricas, gasodutos, bem como mineração e monocultura extensiva foram e são, por natureza, atividades ambientalmente insustentáveis. Provocam tanto a degradação ambiental direta, por meio da modificação do ambiente natural durante a construção e operação do empreendimento de engenharia, quanto a indireta, pelo incentivo e pela facilitação do acesso de madeiras, da grilagem de terra, do desmatamento, da exploração insustentável da terra e dos recursos naturais (fauna e flora) e do comprometimento de áreas ambientalmente vulneráveis. No plano social, impactam diretamente as populações locais (indígenas, seringueiros/as, quilombolas, comunidades agroextrativistas e pes-

cadores/as artesanais, entre outras), que, no caso da Amazônia, dependem substancialmente dos recursos hídricos e das florestas para seu sustento e bem-estar.

A constituição da região conhecida como “arco do desmatamento” – que inclui o sul e sudeste do Pará, o estado do Tocantins, o norte do Mato Grosso, o estado de Rondônia, e hoje se expande para o Acre e sul do estado do Amazonas - é um exemplo desse processo. Também são exemplos, do ponto de vista local, as conseqüências sociais, ambientais e econômicas da abertura das rodovias Transamazônica e Perimetral Norte; a construção da hidrelétrica (UHE) de Tucuruí e do complexo Grande Carajás. Há uma vasta literatura e relatos de vida a respeito, que deveriam ser considerados nos planos de expansão e integração da infra-estrutura física. O Plano BR-163 Sustentável é uma experiência que vai nesse sentido, mas que ainda carece de avaliações de maior profundidade, para além dos aspectos técnicos e financeiros.

Considerando a convergência de interesses e de visão de desenvolvimento de parcelas importantes do governo e do setor privado, é possível que tenhamos pela frente notícias de favorecimentos governamentais às grandes empreiteiras e subsidiárias fornecedoras de serviços, insumos (cimento, ferro, areia, etc.) e maquinário para as obras. Depois, virão o deslocamento e a mobilização de mão-de-obra barata submetida a péssimas condições de trabalho e de vida; a sujeição de trabalhadores/as a regras de conduta que beiram a disciplina militarista; a desestruturação de famílias e comunidades locais; a desqualificação e a cooptação de lideranças comunitárias e regionais em troca de algumas “vantagens” e “benefícios”; a formação de bolsões de miséria e de focos de prostituição para atender a “peãozada”, sem falar em velhos vícios conhecidos: o superfaturamento; a corrupção; o uso clientelar; a apropriação privada do dinheiro público; e o uso político, partidário e eleitoreiro

das obras. Ou será que estão superadas, no Brasil, essas questões? Se não estão, será preciso exigir ações específicas para garantir que não ocorram.

Muito em breve, também, deveremos ter o “desengavetamento” de propostas legislativas de mudança da legislação ambiental e introdução de dispositivos de “compensação” por danos causados, ao ambiente, por empreendimentos de infra-estrutura. Algo semelhante ao lucrativo negócio – para os setores financeiro e empresarial – dos “créditos de carbono”, que permitem aos poluidores continuarem poluindo e degradando o ambiente em troca de investimentos duvidosos, do ponto da sustentabilidade ambiental global, em proteção e plantio de florestas. Também pode ser prevista a regulamentação da exploração de recursos minerais e hídricos em terras indígenas e a regulamentação das “parcerias agrícolas”, envolvendo comunidades indígenas e produtores de soja, que permitirão a assinatura de contratos de concessão do uso dos territórios indígenas para plantio de soja, em troca de compensações financeiras.

O mais grave de tudo isso parece ser o fato de que a ilusão desenvolvimentista está carregando, a reboque, vários setores da sociedade civil que há bem pouco tempo eram ativistas do campo socioambiental, e que hoje, por fidelidade, crenças ou ambição político-partidária, correm o risco - estejam eles/as interessados e conscientes disso ou não – de se transformarem em correia de transmissão de interesses mercantis sobre os recursos naturais brasileiros.

**O mais grave de tudo isso parece ser o fato de que a ilusão desenvolvimentista está carregando, a reboque, vários setores da sociedade civil que há bem pouco tempo eram ativistas do campo socioambiental**

A situação é realmente complexa e polêmica. Não permite posições nem sectárias nem simplistas, sob pena de o debate não avançar para além da discussão ideológica, com risco de cairmos nas “armadilhas” traçadas pelo paradigma liberal (e neoliberal) e pelo pragmatismo economicista hegemônico nas esquerdas – ambos fundados na lógica da acumulação e reprodução ampliada do capital –, que limitam nossa percepção e capacidade de formular perspectivas de mudança.<sup>4</sup>

**Política energética**

A política energética brasileira, nos próximos quatro anos, será focada em três áreas prioritárias: (i) energia elétrica; (ii) petróleo, gás e biocombustíveis; e (iii) geologia e mineração. Isso se justifica pelas características atuais da matriz energética brasileira e pelo peso que alguns setores têm na definição da política. Segundo dados oficiais do Ministério das Minas e Energia<sup>5</sup>, a matriz do país está calcada nos derivados de petróleo (38,4%), na hidroeletricidade (15%), na cana-de-açúcar (13,9%) e na madeira e outras biomassas (13,1%). O gás natural alcança o percentual de 9,3% e o carvão mineral cerca de 6,4%. Em termos de “fontes renováveis”, 44,7% da matriz energética do país derivam dessas fontes.

A fonte hidráulica para geração de energia elétrica é considerada a principal vantagem competitiva do Brasil e com potencial de expansão. A hidroenergia contribui hoje com 85,4% da energia elétrica produzida no Brasil e tem um potencial estimado de gerar 260 GW (gigawatt). Desse potencial estimado, segundo dados oficiais do Ministério das Minas e Energia<sup>6</sup> só são aproveitados hoje cerca de 28%.

O documento setorial da “política energética e mineral”<sup>7</sup>, constante do programa de governo di-

<sup>4</sup> Sobre a idéia de “sair do círculo de giz”, ver o boletim Orçamento & Política Socioambiental número 16. [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br).  
<sup>5</sup> Documento “Panorama Energético Nacional: Condicionantes para os investimentos e perspectivas de atendimento do mercado”, apresentado no II Seminário Energia e Meio Ambiente. Manaus, junho de 2006.  
<sup>6</sup> Idem.  
<sup>7</sup> Ver [www.lulapresidente.org.br](http://www.lulapresidente.org.br)



vulgado durante a campanha Lula Presidente, parte do pressuposto de que o “desenvolvimento, crescimento econômico e distribuição de renda”, lema do segundo mandato do governo Lula, depende fundamentalmente da garantia da infra-estrutura necessária para ampliar a oferta de energia elétrica; das linhas de transmissão; das áreas de prospecção e produção de petróleo e gás natural; e das áreas plantadas para a obtenção da denominada bioenergia. Para a execução dessas atividades, o governo anuncia que “deverá ser priorizada a participação da indústria local”, o que resultará, espera-se, na ampliação da oferta de empregos.

No segundo mandato, os programas Luz para Todos e Biodiesel deverão permanecer como grandes vetores de “inclusão social no meio rural”, por meio da geração de emprego e renda.

O programa Luz para Todos tem como meta para 2008 dar acesso à energia elétrica a 10 milhões de pessoas no meio rural, sendo cinco milhões ainda no atual mandato, encerrando o processo de eletrificação rural do país. Há uma grande expectativa no governo em relação ao potencial do setor elétrico na geração de postos de trabalho, diretos e indiretos: a contratação de pessoal pelas concessionárias e cooperativas para a construção das redes de transmissão, e, também, em função da reativação e ampliação de fábricas de postes e do reaquecimento da indústria de materiais elétricos. Há de se considerar também a criação de novos mercados, antes inviáveis, que emergem dessa expansão da eletrificação. Esse é o caso dos produtos eletrodomésticos, que passam a ser cobijados sob as novas condições de acesso a energia elétrica. O documento é entusiasta nesse sen-

**No segundo mandato, os programas Luz para Todos e Biodiesel deverão permanecer como grandes vetores de “inclusão social no meio rural”, por meio da geração de emprego e renda**

tido, observando que, com a chegada do programa Luz para Todos nas comunidades, 43% das famílias adquiriram televisores e 37% compraram refrigeradores.

No caso da energia elétrica, um dos esforços centrais do governo federal no primeiro mandato, diz o documento sobre a “política energética e mineral” para 2007/2010, foi dotar o setor de um “*marco regulatório que fornecesse estabilidade (...), garantisse a expansão do suprimento e tarifas módicas para o consumidor*”. Também se investiu na redução das amarras “*ao investimento das estatais e [em] criar as condições para o capital privado*”. Entre outras iniciativas, foi facilitado o processo de nova concessão por meio da redução “drástica” do valor do Uso do Bem Público (UBP), o ágio a ser pago pelo/a empreendedor/a privado/a para a obtenção de uma concessão nova.

Para a compra de energia pelos distribuidores, foi implantado o sistema de leilões públicos. O documento informa que, nos leilões realizados, para entrega em 2009, “*o grande vencedor foi o capital privado: 73% da energia vendida pertence a empresas privadas, e apenas 27% a uma empresa estatal*”. A presença e a ampliação da participação do setor privado são anunciadas pelo governo como algo altamente positivo e desejável. Por outro lado, o documento não explica como pretende garantir maior transparência e o controle social sobre esse processo.

Buscando mostrar as diferenças entre o atual governo e o “governo FHC”, o documento declara que:

*“apesar do discurso em prol de um mercado livre, o governo passado pouco fez para efetivamente criar um setor de consumidores livres e comercializadoras fortes no Brasil. Em 2004, o mercado livre representava apenas cerca de 6% do mercado total. Atualmente, o mercado livre corresponde a 26%”.*

Isso significa um crescimento de cinco vezes, em apenas dois anos e meio. Com o fortalecimento

das empresas privadas e do grupo Eletrobrás nos leilões de Linhas de Transmissão, um “novo ciclo de abertura para o mercado” teve início, o que tem gerado e atraído investimentos de longo prazo. A consolidação do processo de abertura e facilitação do “mercado livre” parece ser uma das “portas de saída” para a “inclusão social” no segundo mandato do presidente Lula.

### **Eletricidade e meio ambiente**

É de se aplaudir os avanços importantes na área ambiental, como a exigência de Licença Prévia (LP) para a participação de empreendimentos nos leilões e a criação de um Comitê de Gestão Integrada de Empreendimentos de Geração do Setor Elétrico (CGISE), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, formado pelos ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente.

A instalação de um “grupo de trabalho” com a incumbência de ouvir e encaminhar as demandas da sociedade civil também é algo positivo, embora insuficiente como instância que proporcione efetivamente o protagonismo e o controle social da sociedade sobre essas políticas setoriais. É necessário investir em outras ações com maior eficácia, como no processo de avaliação e licenciamento de empreendimentos, na capacidade de fiscalização, e em mecanismos adequados para as “consultas prévias informadas” das populações locais.

Na perspectiva de “garantir o abastecimento de energia elétrica no país”, a expansão da hidroeletricidade é anunciada como um dos eixos centrais da atuação do governo federal no período 2007/2010. Entre as ações prioritárias, o documento aponta a resolução dos entraves que

**Na perspectiva de “garantir o abastecimento de energia elétrica no país”, a expansão da hidroeletricidade é anunciada como um dos eixos centrais da atuação do governo federal no período 2007/2010**

inviabilizam as hidrelétricas do Rio Madeira e de Belo Monte (no rio Xingu/PA); a integração dos aspectos sociais e ambientais nos estudos de inventário das bacias hidrográficas; e a intenção de promover a articulação da área energética com outros órgãos (Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Funai, Inbra, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, entre outros), o Ministério Público e a sociedade civil.

A continuação da política de integração do sistema elétrico, de forma a reduzir progressivamente o tamanho do sistema isolado, e a substituição de combustíveis líquidos por gás natural colocam na ordem do dia a necessidade de uma visão estratégica coordenada, tanto da parte do governo federal quanto das entidades que compõem o “campo socioambiental” da sociedade civil. Em particular, as redes e os fóruns que articulam ativistas e entidades dos principais biomas brasileiros (Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Amazônia, Pantanal e Campos Sulinos) e o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS).

### **Fontes de combustível**

No período 2007/2010, o governo pretende investir no desenvolvimento de tecnologias para produzir petróleo e gás em águas profundas, intensificar a realização de estudos das potencialidades das bacias sedimentares disponíveis e criar novas oportunidades para exploração e produção de gás natural. Os leilões para áreas exploratórias foram realizados em ao longo do primeiro mandato e deverão ocorrer no segundo mandato, atraindo tanto os/as investidores/as tradicionais da indústria petroleira quanto novos/as investidores/as, “permitindo a entrada de pequenas e médias empresas no setor” como meio de promoção de oportunidades e oferta de empregos.

No setor de biocombustíveis, pretende-se incentivar sua expansão e diversificação, considerando as “potencialidades regionais” de produção de



diesel a partir de óleos vegetais. Como mecanismo de fomento e incentivo, prevê-se a antecipação da mistura de 5% de biodiesel no diesel mineral, inicialmente para 2013, atendendo aos interesses do grande capital do agronegócio, particularmente dos produtores e processadores de soja, para produção do combustível. Até outubro deste ano (Folha de S. Paulo, 19/11/06), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) já havia contratado quatro projetos e aceito mais quatro como participantes do programa de biodiesel, com um total de investimentos previstos de R\$ 464 milhões. A expectativa da indústria de soja é de que, inicialmente, essa cultura responda por 90% do fornecimento de matéria-prima para produção de biodiesel.

Avaliações recentes dão conta de que a pressão para a abertura de novas áreas de floresta e cerrado para plantio de soja deverá continuar, caso não aumente, podendo colocar em risco os comemorados índices decrescentes de desmatamento verificados na Amazônia nos últimos anos. Na avaliação do governador de Mato Grosso, Blairo Maggi (Folha de S. Paulo, 19/11), o biodiesel será importante estímulo para a sustentação dos preços da soja: *“parte do óleo que é exportado vai ser consumida na produção de biodiesel. Com menos óleo no mercado, o preço sobe e arrasta o preço do grão. Isso tem um reflexo no mercado mundial”*. Ou seja, será necessário um esforço redobrado do Ministério do Meio Ambiente para monitorar e refrear o potencial aumento do desmatamento nas áreas de “fronteira agrícola”.

**Como mecanismo de fomento e incentivo, prevê-se a antecipação da mistura de 5% de biodiesel no diesel mineral, inicialmente para 2013, atendendo aos interesses do grande capital do agronegócio**

### Mineração em áreas protegidas

No tocante ao setor de mineração, outro pilar do processo de crescimento econômico almejado para o segundo mandato (2007/2010), prevê-se o fortalecimento de programas e ações voltados para o aumento da produção de minérios; o investimento em ações destinadas à agregação de valor ao produto mineral; e a elevação do conhecimento das riquezas do subsolo brasileiro.

A regularização do artigo 231 da Constituição Federal, permitindo a atividade de mineração empresarial em “áreas protegidas”, como são as Terras Indígenas, está sendo incluída na agenda do segundo mandato como uma ação prioritária, caracterizada como de “inclusão social” junto a essa população específica. Atualmente, está em elaboração, no âmbito do Poder Executivo, um anteprojeto de lei sobre o tema, a ser encaminhado ao Congresso Nacional ainda no primeiro semestre de 2007.

O tema é polêmico, inclusive entre os/as indígenas e organizações não-indígenas de apoio e defesa dos direitos indígenas. Mas o maior problema se refere à estratégia setorialista adotada pelo governo federal, que assim repete, como o governo anterior (Fernando Henrique Cardoso), a estratégia de desviar o debate sobre o Estatuto dos Povos Indígenas, paralisado no Congresso Nacional há mais de 12 anos, acenando com possíveis ganhos financeiros e compensações às comunidades locais.<sup>8</sup>

### O orçamento IIRSA-Brasil

No tocante ao orçamento federal para o setor infra-estrutura, que comporta ações de três ministérios - de Minas e Energia, dos Transportes e das Comunicações -, o valor autorizado pelo Congresso Nacional até 10 de novembro foi de R\$ 17,88 bilhões, sendo R\$ 7,84 bilhões para atividades-fim. Do total de R\$ 17,88 bilhões, cerca de 52% estão nas mãos do Ministério dos Transportes.

<sup>8</sup> Ver “Mineração nas terras indígenas: inclusão social ou expropriação organizada?”. Nota Técnica número 112. www.inesc.org.br.

Além de ser o ministério com maior orçamento, cerca de 52% do total autorizado até 10/11, o Ministério dos Transportes foi o único a ter recursos previstos no orçamento de 2006 para obras na Amazônia brasileira incluídas na Carteira Brasileira de projetos IIRSA. No total, foram R\$ 82,36 milhões, dos quais somente R\$ 15 milhões haviam sido liquidados. Ou seja, menos de 18,21%. Relacionados com esse “baixo desempenho” estão a pouca atenção às exigências da legislação ambiental; o contingenciamento dos recursos por parte do próprio governo federal; e o aparente desinteresse do setor privado em investir num cenário de insegurança gerado pelos dois pontos anteriores.

Como mencionado em boletim anterior<sup>9</sup>, a Carteira de Projetos IIRSA-Brasil é composta de 63 projetos, sendo que somente 25 estão localizados na região Amazônica. Entre os projetos da Carteira IIRSA-Brasil localizados fora da Amazônia, estão, por exemplo:

- as obras de acesso ao Porto de Sepetiba (RJ);
- a adequação do trecho rodoviário Navegantes-Rio do Sul (SC);

**O Ministério dos Transportes foi o único a ter recursos previstos no orçamento de 2006 para obras na Amazônia brasileira incluídas na Carteira Brasileira de projetos IIRSA**

- as obras de duplicação da BR-101 entre Palhoça (SC) e Osório (RS), que contam com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- a duplicação do trecho rodoviário entre São Paulo e Curitiba, que conta com recursos do BID;
- a melhoria da infra-estrutura do Porto de Itajaí (SC);
- a ampliação dos aeroportos de Guarulhos e Campinas (SP);
- e a implantação do Gasoduto Uruguiana-Porto Alegre (RS)

Para as obras de duplicação da BR-101 (Rodovia Mercosul), entre Palhoça (SC) e Osório (RS), o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2007 prevê um orçamento total de R\$ 1,04 bilhão, sendo R\$ 600 milhões para o trecho entre Palhoça, em Santa Catarina, e a fronteira deste estado com o Rio Grande do Sul; e cerca de R\$ 446 milhões para o trecho localizado entre a fronteira SC/RS e a cidade de Osório, no Rio Grande do Sul. Das sete obras da Carteira IIRSA-Brasil localizadas fora da Amazônia, esta é a única com recursos previstos no PLOA 2007.

Como se vê na tabela 1, somente as obras de adequação da Rodovia BR-156, trecho Macapá-Oiapoque, tiveram recursos liquidados até a data da

Tabela 1

## Situação dos projetos IIRSA na Amazônia (LOA 2006\*)

Nome do projeto	Valor autorizado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)
Adequação da Rodovia BR-156 (trecho Oiapoque-Macapá)	42.500.000	15.000.000
Ponte binacional sobre o Rio Oiapoque (AP)	1.800.000	0
Interconexão Viária Pucallpa – Cruzeiro do Sul (AC)	11.300.000	0
Ponte sobre o Rio Itacutu na fronteira Brasil-Guiana (RR)	6.000.000	0
Rodovia Bonfim-Normandia (RR)	4.200.000	0
Rodovia Cuiabá-Santarém (MT e PA)	21.960.306	0
<b>TOTAL</b>	<b>82.360.306</b>	<b>15.000.000</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal. Consulta realizada em 10/11/2006.  
\* Lei Orçamentária Anual 2006

<sup>9</sup> Ver “IIRSA: os riscos da integração”. Boletim Orçamento & Política Socioambiental, número 17, 2006. Disponível em www.inesc.org.br.



consulta (10/11). As demais obras de infra-estrutura não tiveram despesas registradas até essa data.

No tocante à BR-163 (trecho Cuiabá-Santarém), as obras de pavimentação praticamente não foram iniciadas por falta de liberação de recursos orçamentários. Objeto de grandes polêmicas ao longo do primeiro mandato do presidente Lula – devido aos possíveis desdobramentos em termos de impactos ambientais e à resistência de fazendeiros, madeireiros e grileiros para que não houvesse qualquer ação fiscalizadora e reguladora da situação fundiária pelo governo federal –, esse empreendimento foi objeto do denominado Plano BR-163 Sustentável. Para essa obra, até 10 de novembro, houve somente o “empenho” de recursos no valor de R\$ 2,05 milhões. O recurso foi destinado à construção de um trecho rodoviário no estado do Pará, próximo à fronteira com o estado do Mato Grosso.

No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2007, está previsto, para o trecho Cuiabá-Santarém da BR-163, um orçamento de R\$ 216,66 milhões, sendo R\$ 28,1 milhões para a construção de pontes entre a divisa Mato Grosso/Pará e o município de Santarém (PA). O restante do recurso se destina às obras de asfaltamento da rodovia.

Para a rodovia BR-156, no Amapá, o PLOA 2007 prevê, para o trecho Oiapoque-Ferreira Gomes, um orçamento total de R\$ 30 milhões, mais R\$ 10 milhões para estudos e projetos para a construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, na fronteira com a Guiana Francesa.

### Integração energética regional

A promoção da integração energética regional, um dos eixos básicos da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), anuncia-se como prioridade para o governo federal, no setor energético, no período 2007/2010. Para tanto, se prevê a manutenção e ampliação de acordos regionais de interligação e compartilhamento de infra-estruturas energéticas; a realização de estudos para integração das infra-estruturas de gasodutos e de linhas de transmissão; bem como a implementação e ampliação da cooperação técnica entre os países, com o objetivo de “transferir conhecimento e tecnologia na produção de energia”.

Segundo informação divulgada na página do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no último dia 30 de novembro, o banco se consolida como importante financiador das exportações brasileiras de bens e serviços de engenharia e construção civil para a América do Sul. A carteira de projetos de financiamento a exportações para a região soma, em 2006, US\$ 5,8 bilhões entre operações contratadas, aprovadas e em análise. Desse total, a quantia de US\$ 1,2 bilhão é para projetos já contratados, envolvendo exportações para praticamente todos os países sul-americanos, destinadas a obras de infra-estrutura física para a integração hemisférica.<sup>10</sup>

Em relação ao gás boliviano, Patrícia Molina, do Foro Boliviano sobre Meio Ambiente y Desarrollo (Fobomade), observa que, para o governo brasileiro, “a integração energética com a Bolívia é estratégica e tem o objetivo de formar um imenso mercado consumidor que compartilha infra-estrutura entre Argentina, Brasil e Chile”<sup>11</sup>. Além disso, destacamos, a Bolívia está numa posição geopolítica estratégica para os objetivos de conexão dos portos marítimos dos oceanos Atlântico e Pacífico e de “integração” das bacias hidrográficas do Madeira e do Rio da Prata.

O processo de expansão da malha de gasodutos e a construção de terminais de re-gaseificação fazem parte

de outra área de infra-estrutura energética que vai se constituindo numa prioridade do governo, como alternativa à dependência que o Brasil tem hoje do gás boliviano. Treze novos gasodutos estão em preparação e em construção, o que viabilizará a concretização da denominada “rede nordestina de gasodutos” e sua integração com as redes do sul e sudeste. Também está em estudos a conexão da rede nordestina com um gasoduto vindo da Venezuela. A experiência recente de construção e manutenção do gasoduto Bolívia-Brasil - que contou com o apoio dos Bancos Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Mundial (BM) e da Corporação Andina de Fomento (CAF) - e os inúmeros problemas de ordem social e ambiental gerados nas comunidades locais afetadas naquele país dão uma boa medida do que poderá acontecer entre nós.<sup>12</sup>

**Treze novos gasodutos estão em preparação e em construção, o que viabilizará a concretização da denominada “rede nordestina de gasodutos” e sua integração com as redes do sul e sudeste**

### Iniciativas da sociedade civil

Ao longo do ano de 2006, se fortaleceram duas importantes iniciativas de articulação transfronteiriça - envolvendo entidades, redes e fóruns da “sociedade civil” – orientadas para a questão das políticas de integração das infra-estruturas nacionais na América do Sul e os potenciais impactos socioambientais:

- GT Integração - criado no final de 2005, tem a frente três importantes redes de organizações não-governamentais e movimentos sociais brasileiros: a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais (Rede Brasil), a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) e o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS);
- *Articulación Frente a IIRSA* – constituída em julho de 2005, em uma reunião realizada em Lima

(Peru), é formada pelas seguintes organizações: Alianza Sistema Paraguay-Paraná de Humedades, Red Pantanal, Rede Aquífero Guarani, M'Biguá, Fundación Proteger, Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Núcleo Amigos da Terra/Brasil, Ecologia e Ação (Ecoa), Vitae Civilis, Environment and Development Service (Both ENDS), Bank Information Center (BIC) e o Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Essas duas importantes iniciativas da sociedade civil sul-americana incidem sobre obras de infra-estrutura integradas da carteira IIRSA e outras, como as obras de transposição do Rio São Francisco. A incidência se dá nas instâncias governamentais vinculadas com essas iniciativas; no fortalecimento da capacidade de organização, entendimento e resistência das populações locais; e junto ao conjunto de atores envolvidos no financiamento dessas obras: o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

Para 2007, a previsão é de muito trabalho de informação, sensibilização e envolvimento do “novo” Congresso Nacional brasileiro junto aos tomadores de decisão no Poder Executivo Federal e junto às instâncias internacionais de financiamento e governança regional da IIRSA. Dar conta dessa complexa, multacentrada e dinâmica realidade só mesmo com um trabalho em rede bem estruturado e afinado.

Além disso, em 2007 estará em debate, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, o novo Plano Plurianual (PPA 2008/2011), que inclui, entre outros aspectos, a definição da estratégia de desenvolvimento a ser implementada no período, seus objetivos e metas e as prioridades de investimento interno e nos países vizinhos.

<sup>10</sup> Ver: [www.bndes.gov.br/noticias/not230\\_06.asp](http://www.bndes.gov.br/noticias/not230_06.asp)

<sup>11</sup> Ver: Leroy, J.P. & Malerba, J. 2005, p. 82.

<sup>12</sup> Ver: Leroy, J.P. & Malerba, J. 2005.