



Recomendações para  
a consolidação do  
Plano Estadual

# AMAZÔNIA AGORA

para o horizonte de

# 2030



# AGRADECIMENTOS

Copyright © UNDP 2021

Autores: Frederico Brandão (CIFOR-ICRAF); Teresa Moreira (The Nature Conservancy); Francisco Fonseca (The Nature Conservancy)

Capa e Projeto gráfico: Marcelo Almeida  
Foto da Capa: Miguel Pinheiro/CIFOR, Haroldo Palo Jr. e Ronaldo Rosa

Citação sugerida: Brandão, F., Moreira, T., Fonseca, F. Recomendações para a consolidação do Plano Estadual Amazônia Agora para o horizonte de 2030. Belém-PA: The Nature Conservancy (TNC), Center for International Forestry Research (CIFOR) e World Agroforestry (ICRAF), 2021. 86 pp.

## Realização:



## Apoio:



Gostaríamos de deixar expresso o nosso agradecimento a René Pocard (Cirad), Andrew Miccolis (Icraf), Ima Vieira (MPEG), Roberto Porro (Embrapa), Joyce Ferreira (Embrapa), Edenise Garcia (TNC), Karen Oliveira (TNC), Guilherme Carvalho (Aimex), Tuxati Parkatêjê (Fepipa), Puyr Tembê (Fepipa) e Mateus Fernandes (Fepipa) pelas valiosas contribuições na revisão do documento. Agradecemos também ao Ipam, nomeadamente a Gabriela Savian, Ane Alencar, Edivan Carvalho e Isabel Castro, pela contribuição na sistematização e análise dos dados de desmatamento. Este documento foi fundamentado e fortalecido por meio de consultas com vários representantes de instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil, nomeadamente Edel Moraes (CNS), Marcela Paranhos (IDH), Daniela Mariuzzo (IDH), Julia Moretti (Cofco International), Manuel Guariguata (Cifor), Pablo Pacheco (WWF), Felipe Sudre (Bunge), Jens Hammer (Mondelez), Diego Di Martino (ADM), Rodrigo Freire (TNC), Jailson Sousa-Filho (TNC), Julie Messias (Sedam-Rondônia), Moisés Mourão (Embrapa), Bruno Marianno (Earthworm Foundation), Lise Tupiassu (UFPA), Brenda Brito (Imazon), Raoni Rajão (UFMG), Lourival Ribeiro (Sedeme), Heloisa Figueiredo (Sedap), Andrea Coelho (Semas), Wendell Andrade (Semas), Haydé Marinho (Semas), Kléber Perotes (Ideflor-Bio) e Carlos Aragon (GCF Task Force). Um especial agradecimento às equipes de Icraf e TNC pelo apoio técnico e logístico na realização deste documento, em particular a Maya Terra (Icraf) e Grazielle Dib (TNC). Agradecemos também ao Programa de Pesquisa do CGIAR sobre Florestas, Árvores e Agroflorestas pelo apoio institucional e financeiro. Finalmente, gostaríamos de expressar o nosso reconhecimento ao governo norueguês pelo apoio financeiro que tornou este trabalho possível e ao Pnud, em especial a Alexis Arthur, pelo entusiástico suporte institucional, que nos inspirou a fazer mais e melhor.

# SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ABC</b>	Agricultura de Baixo Carbono	<b>PEAPOS</b>	Política Estadual de Agroecologia, Produção Orgânica e da Sociobiodiversidade
<b>APA</b>	Área de Preservação Ambiental	<b>PECPLI</b>	Política Estadual para Consultas Prévias, Livres e Informadas
<b>ART</b>	Architecture for REDD+ Transactions	<b>PFM</b>	Produtos Florestais Madeireiros
<b>ATER</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural	<b>PFNM</b>	Produtos Florestais Não Madeireiros
<b>CAR</b>	Cadastro Ambiental Rural	<b>PIB</b>	Produto Interno Produto
<b>CDE</b>	Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará	<b>PIPCTs</b>	Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais
<b>CEDRS</b>	Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável	<b>PMFCF</b>	Política de Manejo Florestal Comunitário e Familiar do Pará
<b>CGF</b>	Consumers Goods Forum	<b>PMFS</b>	Planos de Manejo Florestal Sustentável
<b>CIMAM</b>	Centro Integrado de Monitoramento Ambiental	<b>PMV</b>	Programa Municípios Verdes
<b>CIT</b>	Comitê de Articulação e Inteligência Territorial	<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>CONSEPI-PA</b>	Conselho Estadual de Política Indigenista do Estado do Pará	<b>PPCAD</b>	Plano Estadual de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará
<b>COP</b>	Conferência das Partes	<b>PRA</b>	Programa de Regularização Ambiental
<b>ENREDD+</b>	Estratégia Nacional de REDD+	<b>REM</b>	Programa REDD para pioneiros (REDD Early Movers)
<b>FAO</b>	Fundo Amazônia Oriental	<b>RI</b>	Região de Integração
<b>FPMAC</b>	Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática	<b>SEDAP</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca
<b>FREL</b>	nível de referência de emissões florestais (Forest Reference Level)	<b>SEDEME</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia
<b>GCF Task Force</b>	Força-Tarefa dos Governadores para o Clima (Governors' Climate & Forests Task-Force)	<b>SEMAS</b>	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
<b>GTTS</b>	Grupo de Trabalho Territórios Sustentáveis	<b>SISREDD+</b>	Sistema Nacional de Informações sobre Salvaguardas de REDD+
<b>ITERPA</b>	Instituto de Terras do Pará	<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>KfW</b>	Banco de Desenvolvimento Alemão	<b>TAC</b>	Termo de Ajuste de Conduta
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal	<b>TFA</b>	Tropical Forest Alliance
<b>MRV</b>	Monitoramento, Relato e Verificação	<b>TREES</b>	The REDD+ Environmental Excellence Standard
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental	<b>TS</b>	Territórios Sustentáveis
<b>PAE</b>	Projeto de Assentamento Agroextrativista	<b>UNFCCC</b>	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (United Nations Framework Convention on Climate Change)
<b>PDS</b>	Projeto de Desenvolvimento Sustentável	<b>ZEE</b>	Zoneamento Ecológico-Econômico
<b>PEAA</b>	Plano Estadual Amazônia Agora		

# ÍNDEx

Agradecimentos .....	i
Siglas e Abreviaturas .....	ii
Índex .....	iv
Sumário Executivo.....	1
Contextualização.....	9
Introdução e objetivo.....	9
As oportunidades e desafios do Pará.....	11
Definições e escopo do relatório.....	13
O que é o Plano Estadual Amazônia Agora e como surgiu? .....	15
As origens do Plano Estadual Amazônia Agora .....	15
O lançamento do Plano Estadual Amazônia Agora .....	18
Os avanços nas especificações dos quatro pilares e a agenda em 2020.....	19
<b>Recomendação Geral 1:</b>	
Fortalecer a governança e a participação social para refletir as aspirações da população paraense.....	23
A heterogeneidade da população paraense e as especificidades dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais .....	23
A importância dos fóruns multilaterais como instrumentos da participação social, da equidade e da igualdade de gênero.....	24
A dificuldade de articulação intergovernamental e a importância da construção compartilhada, da transparência e dos sistemas de monitoramento.....	26
Recomendações específicas.....	28
<b>Recomendação Geral 2:</b>	
Aprimorar os pilares de comando e controle e ordenamento territorial com base na análise das causas do desmatamento .....	31
O que são as causas do desmatamento?.....	31
A relação entre pecuária e grilagem.....	32
O problema dos assentamentos de reforma agrária.....	37
Recomendações específicas.....	38

<b>Recomendação Geral 3:</b>		
Estruturar o Territórios Sustentáveis como eixo estratégico de desenvolvimento do estado .....	41	
A relação entre floresta, agricultura e desmatamento .....	41	
Tipos de intervenções e seus instrumentos para as áreas agrícolas e florestais.....	42	
A importância dos incentivos como instrumento fundamental e o seu nível de implementação .....	45	
Recomendações específicas.....	48	
<b>Recomendação Geral 4:</b>		
Iniciar um processo de intervenção regionalizada com foco na solução dos problemas concretos dos territórios e da sua população.....	51	
Os estágios de fronteira ou de transição florestal .....	51	
Modelo territorial de intervenção e o papel dos zoneamentos (ZEEs).....	52	
As regiões de integração como modelo de regionalização para o Pará.....	55	
Recomendações específicas.....	58	
<b>Recomendação Geral 5:</b>		
Desenvolver o Plano Estadual Amazônia Agora para a estruturação de uma estratégia de REDD+ jurisdicional.....	61	
Descomplicando o conceito de REDD+.....	61	
Qual o nível de implementação do REDD+ jurisdicional? .....	62	
Como o Pará pode receber recursos de mecanismos de REDD+? .....	63	
Recomendações específicas.....	66	
<b>Recomendação Geral 6:</b>		
Alinhar o Plano Estadual Amazônia Agora com as dinâmicas de mercado internacionais.....	69	
Como surgiu o movimento para cadeias produtivas livres de desmatamento? .....	69	
Os compromissos e os seus instrumentos.....	70	
Que oportunidades esse movimento gera para o Pará? .....	72	
Recomendações específicas.....	74	
<b>Conclusão.....</b>		<b>76</b>
<b>Reflexões finais .....</b>		<b>76</b>
<b>Referências.....</b>		<b>78</b>

# SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório oferece um conjunto de **6 recomendações gerais** e **50 recomendações específicas** direcionadas para a consolidação e o fortalecimento do **Plano Estadual Amazônia Agora**. O Plano é uma iniciativa liderada pelo Governo do Estado do Pará, apresentada publicamente pela primeira vez em Madrid, durante a 25ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP25), em dezembro de 2019, e vem sendo estruturada e complementada ao longo do ano de 2020.

A estrutura do Plano Estadual Amazônia Agora é composta por quatro pilares estratégicos: (1) Força Estadual de Combate ao Desmatamento, que visa atuar na repressão da ilegalidade ambiental; (2) Política de Atuação Integrada de Territórios Sustentáveis, cujo objetivo é promover um modelo de desenvolvimento sustentável em regiões prioritárias do estado do Pará; (3) Programa de Regularização Fundiária e Ambiental – Regulariza Pará, que pretende avançar na regularização fundiária e ambiental; e (4) Fundo Amazônia Oriental, que pretende assegurar o financiamento no longo prazo para os primeiros três pilares. Esse Plano e os seus respectivos quatro pilares são a base da estratégia paraense de desenvolvimento socioeconômico de baixas emissões.

Este relatório pretende ser um insumo para **fomentar o necessário debate qualificado** junto à sociedade paraense, uma vez que o sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento de longo prazo depende em boa medida da discussão, apropriação e engajamento efetivo dos principais atores sociais.

As 6 recomendações gerais e 50 recomendações específicas apresentadas ao longo deste texto foram desenhadas com a intenção de aproveitar, sempre que possível, experiências e mecanismos existentes e soluções pautadas em discussões e processos em curso dentro do governo, especialmente nas discussões associadas ao Plano Estadual Amazônia Agora. Elas se sustentam em princípios importantes, como evitar duplicações e redundâncias associadas a longos processos de discussão ou a falta de articulação entre diferentes estruturas governamentais. As recomendações aqui propostas estão conectadas entre elas de forma clara, sugerindo um caminho explícito de consolidação e fortalecimento do Plano Estadual Amazônia Agora com base em uma proposta assente na regionalização, na participação social e no alinhamento com mecanismos de REDD+ e de cadeias de valor. Contudo, essas recomendações foram desenhadas para serem válidas e úteis caso a sua implementação seja feita de forma isolada ou parcial por diferentes órgãos.

As recomendações aqui propostas são subsídios técnicos e científicos que se destinam a gestores públicos, mas também a atores da sociedade civil e do setor privado, uma vez que o desafio de fortalecer a agenda de desenvolvimento sustentável no estado é enorme e requer esforços transversais. As recomendações baseiam-se na síntese do conhecimento acumulado ao longo de várias décadas de experiências e de contribuições teóricas e práticas de um conjunto amplo de pessoas e organizações.

## RECOMENDAÇÃO GERAL 1: FORTALECER A GOVERNANÇA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA REFLETIR AS ASPIRAÇÕES DA POPULAÇÃO PARAENSE

A Recomendação Geral 1 foca nos temas da **governança e participação social**. A ideia principal é que o modelo desenhado e implementando no Pará deve refletir as aspirações e a diversidade da população paraense. Especial atenção é dedicada à importância de **reconhecer os direitos diferenciados a povos indígenas, povos e comunidades tradicionais** e estimular o seu envolvimento no desenho, execução e acompanhamento das políticas estaduais.

- Tornar o processo de participação social mais efetivo através de fusões ou reestruturações de instâncias de participação.
- Criar grupos de trabalho no Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática para acompanhar a implementação dos quatro pilares do Plano Estadual Amazônia Agora.
- Reestruturar o FPMAC com maior equilíbrio na participação de sociedade civil organizada no Plenário.
- Priorizar a temática da equidade e igualdade de gênero nos espaços de participação social.
- Incluir o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável como instância consultiva do Plano Estadual Amazônia Agora.
- Descentralizar e fortalecer a discussão e a participação social nos territórios através de instâncias regionais.
- Criar um sistema de monitoramento de metas e outros indicadores de progresso.
- Criar indicadores de gênero vinculados ao desenho e implementação do Plano Estadual Amazônia Agora.
- Contabilizar e disponibilizar todo o investimento estadual direcionado para a temática de mudanças climáticas.
- Instituir um órgão hierarquicamente superior à Semas para a coordenação do Plano Estadual Amazônia Agora.
- Dar força de lei ao Plano Estadual Amazônia Agora ou a alguns dos seus pilares.
- Instituir e fortalecer estratégias de longo prazo nas principais secretarias.

## RECOMENDAÇÃO GERAL 2: APRIMORAR OS PILARES DE COMANDO E CONTROLE E ORDENAMENTO TERRITORIAL COM BASE NA ANÁLISE DAS CAUSAS DO DESMATAMENTO

A Recomendação Geral 2 sugere **alinhar os pilares de comando e controle e ordenamento territorial** com base na análise das **causas do desmatamento**. É dada relevância, entre outros, aos **assentamentos de reforma agrária, à grilagem de terra e à redução dos conflitos socioambientais**.

- Viabilizar a presença ostensiva do poder público e acentuar ações de repressão.
- Investir em investigação criminal e no combate ao crime organizado com foco na grilagem de terra.
- Apoiar e fortalecer iniciativas setoriais da pecuária, grãos e madeira.
- Desenvolver uma estratégia de regularização ambiental e fundiária e de apoio ao fomento e assistência técnica e extensão rural para assentamentos de reforma agrária.
- Criar um comitê técnico de monitoramento do processo de regularização fundiária em propriedades privadas  
Esse comitê, sob a supervisão do Iterpa e com participação do Ministério Público Estadual, deve garantir o cumprimento da lei e a garantia das salvaguardas socioambientais necessárias.
- Fortalecer unidades de conservação estaduais.
- Criar um comitê técnico para acompanhamento das questões agrárias e fundiárias envolvendo territórios indígenas e unidades de conservação.
- Definir uma estratégia para as florestas públicas não destinadas no Pará.
- Clarificar as competências e fortalecer a estrutura interna dos pilares focados no comando e controle e regularização.

### RECOMENDAÇÃO GERAL 3: ESTRUTURAR O TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS COMO EIXO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

A Recomendação Geral 3 discute as questões de **desenvolvimento sustentável** e apresenta um conjunto de recomendações detalhadas para o pilar econômico da estratégia governamental. Essas recomendações se consubstanciam no entendimento das relações entre **agricultura, floresta e desmatamento** e na análise do **tipo de instrumentos** disponíveis para promover efetivamente desenvolvimento, minimizando eventuais impactos negativos.

- Evitar a sobreposição e redundância do Territórios Sustentáveis com outros programas de desenvolvimento no estado.
- Alinhar as estratégias estaduais para cadeias produtivas na estrutura do Territórios Sustentáveis.
- Apoiar a discussão final e aprovação das Políticas de Manejo Comunitário e de Agroecologia.
- Utilizar o Territórios Sustentáveis como dinamizador e articulador das várias iniciativas na estrutura do estado, com o foco em territórios específicos.
- Apoiar agricultores familiares, médios e grandes proprietários com base no incentivo inteligente.
- Apoiar povos indígenas, povos e comunidades tradicionais com base em incentivos individuais.
- Estruturar o Territórios Sustentáveis em torno de quatro subprogramas através de planos de desenvolvimento territorial participativos.
- Criação de uma estrutura externa ao governo para a gestão do Territórios Sustentáveis.

### RECOMENDAÇÃO GERAL 4: INICIAR UM PROCESSO DE INTERVENÇÃO REGIONALIZADA COM FOCO NA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS CONCRETOS DOS TERRITÓRIOS E DA SUA POPULAÇÃO

A Recomendação Geral 4 discute as questões relacionadas à **regionalização** e à necessidade de **priorizar** determinados territórios como estratégia para enfrentar os problemas de forma mais efetiva em um estado tão vasto como o Pará. Essa discussão retoma a importância do papel dos **zoneamentos**, em particular do **Zoneamento Ecológico-Econômico**, como instrumentos para facilitar a abordagem territorial.

- Adotar as 12 regiões de integração como modelo de regionalização da estrutura do Governo do Estado.
- Aproveitar as lições aprendidas e instrumentos de experiências passadas de regionalização.
- Estruturar Planos de Desenvolvimento Territorial Participativos em unidades territoriais sub-regionais.
- Evitar a dispersão de esforços e priorizar regiões críticas.
- Incluir ao Territórios Sustentáveis quatro subprogramas: agricultura familiar, territórios indígenas, unidades de conservação e agropecuária intensiva.
- Regionalizar a estrutura do Fundo Amazônia Oriental para incentivar a competição por resultados entre regiões.
- Atualizar os zoneamentos estaduais e incorporação das suas diretrizes de planejamento.

## RECOMENDAÇÃO GERAL 5: DESENVOLVER O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA PARA A ESTRUTURAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE REDD+ JURISDICIONAL

A Recomendação Geral 5 agrega as discussões relacionadas a **REDD+**, o mecanismo global de transferência de recursos financeiros a países em desenvolvimento baseados em resultados de redução de emissões no setor florestal, especificamente as relacionadas à redução de desmatamento. Propõe-se a ideia de alinhar o Plano Estadual Amazônia Agora aos mecanismos de REDD+, especialmente no nível subnacional (estado), como, por exemplo, ao **Programa REDD Early Movers (REM)**.

- Iniciar um processo de negociação de salvaguardas socioambientais no nível estadual.
- Acelerar o processo de candidatura ao programa REDD Early Movers e debater a implementação do standard Trees.
- Alinhar os mecanismos de repartição de benefícios dos programas de REDD+ à estrutura de subprogramas do Territórios Sustentáveis.
- Alinhar o sistema de Monitoramento, Relato e Verificação (MRV) e os indicadores de progresso das salvaguardas à estrutura do Plano Estadual Amazônia Agora.
- Estruturação jurídica do Fundo Amazônia Oriental para cumprir os requisitos necessários para receber recursos de REDD+.
- Assegurar a transparência de todos os processos de participação.
- Acelerar a disponibilização dos recursos do Green Climate Fund por meio do programa Floresta +.

## RECOMENDAÇÃO GERAL 6: ALINHAR O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA COM AS DINÂMICAS DE MERCADO INTERNACIONAIS

A Recomendação Geral 6 introduz o tema dos **mercados** e das **cadeias de valor**. Nos últimos anos, houve uma mudança significativa no comportamento do setor privado em relação aos impactos socioambientais das suas cadeias de suprimentos. Várias centenas de grandes empresas têm instituído um conjunto de **compromissos de desmatamento zero** e os respectivos instrumentos que podem oferecer oportunidades ao estado do Pará.

- Declarar publicamente o objetivo do Pará desvincular desmatamento de produção das suas principais commodities até 2030.
- Apoiar as iniciativas setoriais existentes da pecuária, grãos e madeira.
- Atrair investidores que queiram se tornar campeões de sustentabilidade.
- Reativar a discussão da criação da marca Pará ou de outros mecanismos de certificação.
- Apoiar iniciativas e padrões de certificação em vigor.
- Avançar para um sistema de zonas livres de desmatamento.
- Incentivar a captação de recursos privados para o Fundo Amazônia Oriental.



# CONTEXTUALIZAÇÃO

## INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Vivemos tempos urgentes. Pobreza, desmatamento e conflitos agrários são dramas que, infelizmente, continuam a pautar a agenda da Amazônia e ganharam especial peso nos últimos anos. As duas primeiras décadas do século XXI trouxeram enorme esperança com os formidáveis avanços iniciais realizados nesses temas, mas terminam com um gosto amargo e a sensação de que muito continua ainda por fazer. De todos os estados amazônicos, o Pará tem sido historicamente o mais vitimado e aquele onde essa tendência de esperança e desesperança mais se observou. Todavia, várias manifestações públicas do Governo do Estado do Pará nos últimos anos vêm reafirmando o compromisso do estado com o desenvolvimento sustentável. Dentre elas, a estruturação e lançamento do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), principal foco deste relatório, assumiu especial relevância. O PEAA foi inicialmente apresentado em Madrid, pelo Governo do Estado do Pará, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas conhecida como COP25, a 25ª sessão anual da Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC), em dezembro de 2019. O PEAA foi formalmente instituído por decreto oito meses depois, em agosto de 2020, como estratégia estadual de desenvolvimento socioeconômico de baixas emissões.

Embora o compromisso político seja imprescindível para a mudança de paradigma, o desafio de fortalecer a agenda de desenvolvimento sustentável no estado é tremendo e requer esforços mais amplos e transversais. O sucesso do PEAA no longo prazo (e, em geral, de todas as iniciativas para conter desmatamento e promover desenvolvimento sustentável) depende, em boa medida, da discussão, apropriação e engajamento, por parte da sociedade, em suas principais ações e estratégias.

Este relatório pretende ser um insumo para fomentar esse tão necessário debate qualificado junto à sociedade paraense e tem como objetivo fornecer um conjunto de subsídios técnicos e científicos como recomendações para consolidação e fortalecimento do PEAA. Ao mesmo tempo, este documento pretende também fortalecer as capacidades dos múltiplos atores necessários para levar adiante uma proposta tão exigente. Este trabalho é o resultado de um processo de assessoria técnica ao Governo do Estado no âmbito do projeto “Estruturando a Transição para uma Economia de Baixo Carbono no Pará”.

O projeto foi implementado entre setembro de 2018 e agosto de 2020, em parceria entre Governo do Estado do Pará, The Nature Conservancy (TNC) e Centro Internacional de Pesquisa Agroflorestal (Icraf), financiado com

recurso do governo norueguês e executado através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), no âmbito da sua colaboração com a Força-Tarefa dos Governadores para o Clima (GCF Task Force).

O presente documento está estruturado em torno de 6 recomendações gerais e 50 recomendações específicas e suas respectivas contextualizações. Essas recomendações baseiam-se na síntese do conhecimento acumulado ao longo de várias décadas de experiências e de contribuições teóricas e práticas de um conjunto amplo de pessoas e organizações. Antes dos seis capítulos direcionados para as recomendações, este documento é composto pela presente contextualização e pelo histórico e contexto do surgimento do PEAA. O relatório finaliza com a conclusão e reflexões finais.



©Erik Lopes

Assinatura do Memorando de Entendimento entre a Semas, TNC, Icraf e a Tropical Forest Alliance. 18 de Fevereiro de 2020, Palácio dos Despachos, Belém, Pará.

## AS OPORTUNIDADES E DESAFIOS DO PARÁ

Desde 2005, o Pará é a entidade ou jurisdição subnacional (no Brasil, equivalente aos estados) na faixa de florestas tropicais que mais perde cobertura florestal em extensão total anualmente no mundo, o que gera consequências em vários níveis (Stickler et al., 2018). A floresta amazônica abriga uma significativa porção da biodiversidade terrestre e exerce funções fundamentais no ciclo da água e do carbono, na conservação dos solos e na proteção de habitats. A floresta contribui também para os meios e modos de vida de povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais por meio da extração para lenha e carvão, caça, sementes, frutas, óleos vegetais e plantas usadas na medicina tradicional e, crescentemente, nas indústrias farmacêutica, de cosméticos e alimentícia. Essa forma de convivência com o meio constitui um extenso patrimônio sociocultural e de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e aos seus usos comunais. Falar de desmatamento na Amazônia é também falar da destruição das suas múltiplas formas de vida e relações socioambientais associadas.

**O PARÁ É O CAMPEÃO DO DESMATAMENTO ENTRE TODOS OS ESTADOS E PROVÍNCIAS TROPICAIS DO PLANETA.**

O desmatamento no Pará (e na Amazônia em geral) pode ter também implicações na própria sobrevivência da floresta amazônica tal como a conhecemos. Estima-se que a floresta se aproxima de um *tipping point*, o chamado “ponto do não retorno”, a partir do qual as

próprias alterações climáticas ocasionadas pela perda de cobertura florestal tornarão inviáveis a sua recuperação, afetando de forma irreversível o clima global e o regime hidrológico. A Amazônia desempenha uma importante função ecossistêmica por meio da evapotranspiração das árvores, que cria os chamados “rios voadores”, os quais irrigam áreas agrícolas e mantêm reservatórios urbanos de várias regiões do Sul e Sudeste do Brasil e de outras regiões da América do Sul (Nobre, 2014). Estimativas recentes referem o limite de 20% a 25% de desmatamento total, ou seja, a partir desse momento partes da Amazônia (Central, Leste e Sul) podem transformar-se em savanas, o chamado processo de savanização (Lovejoy & Nobre, 2018). De acordo com as mesmas estimativas, se nada for feito, esse ponto sem retorno pode ocorrer entre os anos de 2035 e 2050.

Mas os desafios do Pará vão muito além da conservação da floresta. O Pará é o estado mais populoso da Região Norte do Brasil, com mais de 8 milhões de habitantes distribuídos em um vasto território, duas vezes maior que a França. Se fosse um país, o Pará seria o 23º maior do planeta. Apesar das reconhecidas riquezas naturais e de ser a maior economia da Região Norte em Produto Interno Bruto (PIB), o modelo de desenvolvimento econômico historicamente dominante no estado não conseguiu retirar uma parte significativa da população da pobreza. Em 2018, quase metade da população paraense vivia abaixo da linha da pobreza (44%), sendo que um em cada dez paraenses (12%) vivia em situação de pobreza extrema.<sup>1</sup> Além disso, o Pará figura constantemente no topo da lista de conflitos agrários. Em 2019, o estado foi o segundo com maior número de conflitos agrários ativos: 195 (CPT, 2020). Desses, a maioria - 150



©ASCOM/SEMAS

## QUASE METADE DA POPULAÇÃO PARAENSE VIVE ABAIXO DO LIMIAR DE POBREZA.

Garimpo ilegal fechado durante Operação Amazônia Viva, na região de São Félix do Xingu em outubro de 2020.

– corresponde a conflitos de terra que impactam povos indígenas, quilombolas, assentados, ribeirinhos e agricultores sem terra. A esses conflitos estão muitas vezes associados processos de violência física contra as pessoas. Nesse quesito, o Pará foi o estado brasileiro que apresentou os maiores índices de violência decorrente desses conflitos em 2019, com 12 assassinatos, 5 tentativas de assassinato e 39 pessoas ameaçadas de morte (CPT, 2020).<sup>2</sup>

Apesar dos enormes desafios, o Pará tem pela frente extraordinárias oportunidades. Mesmo com uma dinâmica acentuada de desmatamento, o estado ainda abriga o segundo maior estoque de floresta tropical em pé do globo, cerca de dois terços (69%) do seu território, equivalentes a 6% do total de florestas tropicais no mundo (Stickler et al., 2018). Uma parte importante do território paraense (5%

é coberta por florestas secundárias, que ocupam áreas desmatadas nas últimas décadas (TerraClass, 2014). Esse patrimônio sociobiodiverso, para além do seu valor sociocultural, constitui clara oportunidade de valorização da economia florestal, agenda que vem conquistando espaço na Amazônia. Às discussões mais consolidadas de manejo florestal sustentável e valorização de produtos da sociobiodiversidade juntou-se o debate mais recente da biotecnologia. Alterar o paradigma da produção de matérias-primas brutas para a produção de itens industrializados em vários setores, agregando valor e gerando emprego mais bem remunerado, apresenta-se como oportunidade considerável para o Pará.

A vocação agropecuária do Pará oferece também boas possibilidades de desenvolvimento sustentável. O estado possui área considerável coberta por pastagens: cerca de 16 milhões de hectares (TerraClass, 2014). Estima-se que a produtividade geral das áreas de pasto no Brasil

<sup>1</sup> De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e com base nos indicadores definidos pelo Banco Mundial. A linha de pobreza é definida por uma renda familiar per capita inferior a 5,5 dólares por dia. A linha de pobreza extrema é definida por uma renda familiar per capita inferior a 1,9 dólar por dia.

<sup>2</sup> Em relação especificamente a grupos indígenas, o relatório “Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2018”, publicado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), identificou 24 casos de invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio e 3 assassinatos de indígenas no Pará.

esteja entre 32% e 34% do seu potencial e que apenas um ligeiro aumento, para valores entre 49% e 52% do potencial produtivo, seja suficiente para atender a demanda por produtos agrícolas até 2040 (Strassburg et al., 2014). Por outro lado, considerando as várias iniciativas de intensificação sustentável no setor da pecuária, tem sido possível demonstrar a possibilidade e viabilidade econômica de triplicar a lotação animal, principalmente em grandes propriedades, sem haver necessidade de abrir novas áreas (Garcia et al., 2017). Essa tendência já se provou na prática. Entre 2004 e 2012, o PIB Agropecuário a preços correntes na Região Norte passou de cerca de 11 bilhões de reais para mais de 27 bilhões de reais, e no mesmo período o desmatamento na Amazônia caiu cerca de 80%, de 27.772 km<sup>2</sup> para apenas 4.571 km<sup>2</sup> (Greenpeace, 2017).

Por outro lado, estima-se também que cerca de um terço dessas pastagens no estado estejam abandonadas e, assim, possam estar disponíveis

para serem recuperadas de forma produtiva – por exemplo, via sistemas integrados lavoura-pecuária-floresta, mais direcionados para agricultores de médio e grande portes, ou por sistemas agroflorestais com cacau ou dendê, mais vocacionados para agricultores familiares. Essa oportunidade é particularmente relevante na faixa leste do Pará (no chamado arco do desmatamento), considerada geografia prioritária para restauração principalmente pela sua importância na manutenção do ciclo hidrológico Amazônico e na regulação do clima (Lovejoy & Nobre, 2018). Várias culturas, como o açaí, o dendê e o cacau, têm se expandido no estado e já compõem estratégias de meios de vida de parte significativa da população rural paraense. Em suma, os desafios são múltiplos e complexos, mas as oportunidades existem e já estão sendo implementadas em vários contextos. Falta, agora, conseguir escalar todas essas oportunidades e criar um ambiente político-institucional favorável para que essa mudança de paradigma ocorra.

## DEFINIÇÕES E ESCOPO DO RELATÓRIO

Existem vários termos e definições comumente utilizados neste contexto, incluindo “desenvolvimento rural de baixas emissões”, “economia de baixo carbono” ou “soluções climáticas baseadas na natureza” (*nature-based climate solutions*, em inglês). Para este relatório, adotamos uma noção própria, batizada de “modelo de desenvolvimento baseado em desmatamento zero”. Esse modelo assenta-se em três princípios-chave: (1) promover os meios de vida de todos os atores do território e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do estado; (2) fazê-lo sem derrubar mais nenhum hectare de floresta; e (3) respeitar a lei, os direitos humanos e a riqueza sociocultural da Amazônia. Alguns temas importantes, como queimadas e outros tipos de degradação florestal ou mineração, não foram priorizados nesta análise e na estrutura de recomendações aqui proposta. Esses temas podem, e devem, ser considerados em trabalhos complementares ou futuros projetos associados ao PEAA. Em relação ao desmatamento, este relatório baseia-se no conceito de desmatamento bruto zero, o que implica naturalmente ir além do que está previsto na lei através Código Florestal. Em todo o caso, caminhos como desmatamento líquido zero ou ilegal zero podem ser considerados passos intermediários para chegar ao objetivo final.

# O QUE É O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA E COMO SURTIU?

Reunião do Comitê Executivo do Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática. 8 de Fevereiro de 2019, edifício da Semas, Belém, Pará.

## AS ORIGENS DO PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA

Desde o início do atual mandato, em janeiro de 2019, o Governo do Estado do Pará tem reafirmado a importância atribuída à agenda da conservação da Amazônia e do desenvolvimento sustentável. A agenda ambiental começa a ganhar contornos com a participação do governo na 17ª edição do Fórum de Governadores da Amazônia Legal na cidade de Macapá, em março de 2019, onde foi validada a criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, que estava estagnado desde julho de 2017 (figura 1). Em maio de 2019, o atual governo participa de seu primeiro evento ambiental internacional, o 11º Encontro da Força-Tarefa dos Governadores para o Clima (GCF Task Force) em Caquetá, Colômbia, apropriando-se da dimensão e do impacto do Pará sobre a agenda de conservação de florestas e clima em escala regional e global. Na sequência da participação nesses eventos, o governo começa a desenvolver o embrião da sua estratégia. Em agosto de 2019, o governador do Pará participa da Semana do Clima da América Latina e Caribe (Climate Week), organizada na cidade de Salvador, onde compartilha algumas ideias de soluções para o desenvolvimento de baixas emissões, com foco inicial na pecuária. A partir desse momento, e no complexo contexto brasileiro pós-eleições de 2018, o Pará assume uma posição importante na agenda ambiental na Amazônia, gerando expectativas entre parceiros, sociedade civil e doadores internacionais e nacionais.

FIGURA 1: LINHA DO TEMPO DOS PRINCIPAIS EVENTOS



Em outubro de 2019, esse processo dá novos passos com a criação, por decreto, da Política de Atuação Integrada de Territórios Sustentáveis e do Fundo Amazônia Oriental, que mais tarde viriam a ser enquadrados no guarda-chuva do PEAA. No mesmo mês, o governador do Pará é convidado, com outras autoridades da região, a participar do Sínodo da Amazônia, organizado pelo Papa Francisco, em Roma. O ano de 2019 ainda inclui a reativação do Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática (FPMAC) e o encaminhamento do projeto de lei da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas para a Assembleia Legislativa do Estado (aprovada em

abril de 2020)<sup>3</sup>. Por fim, o ano termina com o lançamento oficial do PEAA, no mês de dezembro, e com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre os recursos oriundos da Operação Lava Jato, obrigando repasse imediato de R\$ 430 milhões para estados da Amazônia para financiar ações de combate ao desmatamento, momento de inflexão que deu impulso às iniciativas estaduais (quadro 1). O recurso total para os estados da Amazônia foi distribuído mais tarde, e o Pará teve direito a aproximadamente R\$ 92 milhões, recurso que se tornaria determinante para a implementação das iniciativas em curso.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Lei 9.048, de 29 de abril de 2020.

<sup>4</sup> O recurso foi posteriormente distribuído internamente, entre três órgãos do governo: R\$ 49 milhões para a Semas, R\$ 30 milhões para o Iterpa e R\$ 13 milhões para a Sedap.

## QUADRO 1: 2019, O ANO EM QUE OS INCÊNDIOS NA AMAZÔNIA ABALARAM A IMAGEM DO BRASIL

O ano de 2019 foi particularmente dramático para a Amazônia. O aumento do desmatamento e, especialmente, das queimadas no mês de agosto teve grande impacto na opinião pública mundial e gerou enorme pressão internacional. Essa pressão veio de tradicionais doadores, como Noruega, Alemanha e França, e de organizações da sociedade civil brasileiras e internacionais. Contudo, ao contrário de outros momentos semelhantes no passado, desta vez a pressão envolveu também as grandes corporações, preocupadas com os impactos socioambientais das suas cadeias de suprimentos. O ano de 2019 foi também marcado pela emergência das chamadas entidades subnacionais. Por causa do vácuo deixado por sucessivos erros e negligências do Governo Federal, os estados na Amazônia adquiriram maior protagonismo e capacidade de atuação. Um bom exemplo disso é o fortalecimento do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, que, entre outros aspectos, foi impulsionado pelo congelamento do financiamento do Fundo Amazônia, o maior mecanismo de compensação por desmatamento evitado do planeta, que permitiu ao Brasil captar 1,3 bilhão de dólares desde 2008.

## O LANÇAMENTO DO PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA

A estrutura do “Amazônia Agora”<sup>5</sup> é composta por quatro pilares estratégicos centrais, que foram apresentados publicamente, pela primeira vez, em Madrid, durante a 25ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em dezembro de 2019. O primeiro pilar é a Força Estadual de Combate ao Desmatamento, que visa atuar na repressão da ilegalidade ambiental. O segundo é a Política de Atuação Integrada de Territórios Sustentáveis (doravante Territórios Sustentáveis – TS), cujo objetivo é promover um modelo de desenvolvimento sustentável em regiões prioritárias do estado do Pará. O

terceiro pilar é o Programa de Regularização Fundiária e Ambiental – Regulariza Pará, que pretende avançar na regularização fundiária e ambiental. O quarto pilar é o Fundo Amazônia Oriental (FAO), que pretende captar recursos para financiar os primeiros três pilares. A apresentação dessa estratégia em um momento tão importante e delicado para o Brasil (quadro 1), apesar de não apresentar ainda compromissos bem definidos, teve impacto positivo junto a parceiros e organismos internacionais, o que impulsionou as ações para a sua estruturação e detalhamento no ano de 2020.



Participação do Governador Hélder Barbalho na COP 25. 9 de Dezembro de 2019, pavilhão do BID, Madrid, Espanha.

5 Na época, a nomenclatura de Plano Estadual ainda não tinha sido definida.

## OS AVANÇOS NAS ESPECIFICAÇÕES DOS QUATRO PILARES E A AGENDA EM 2020



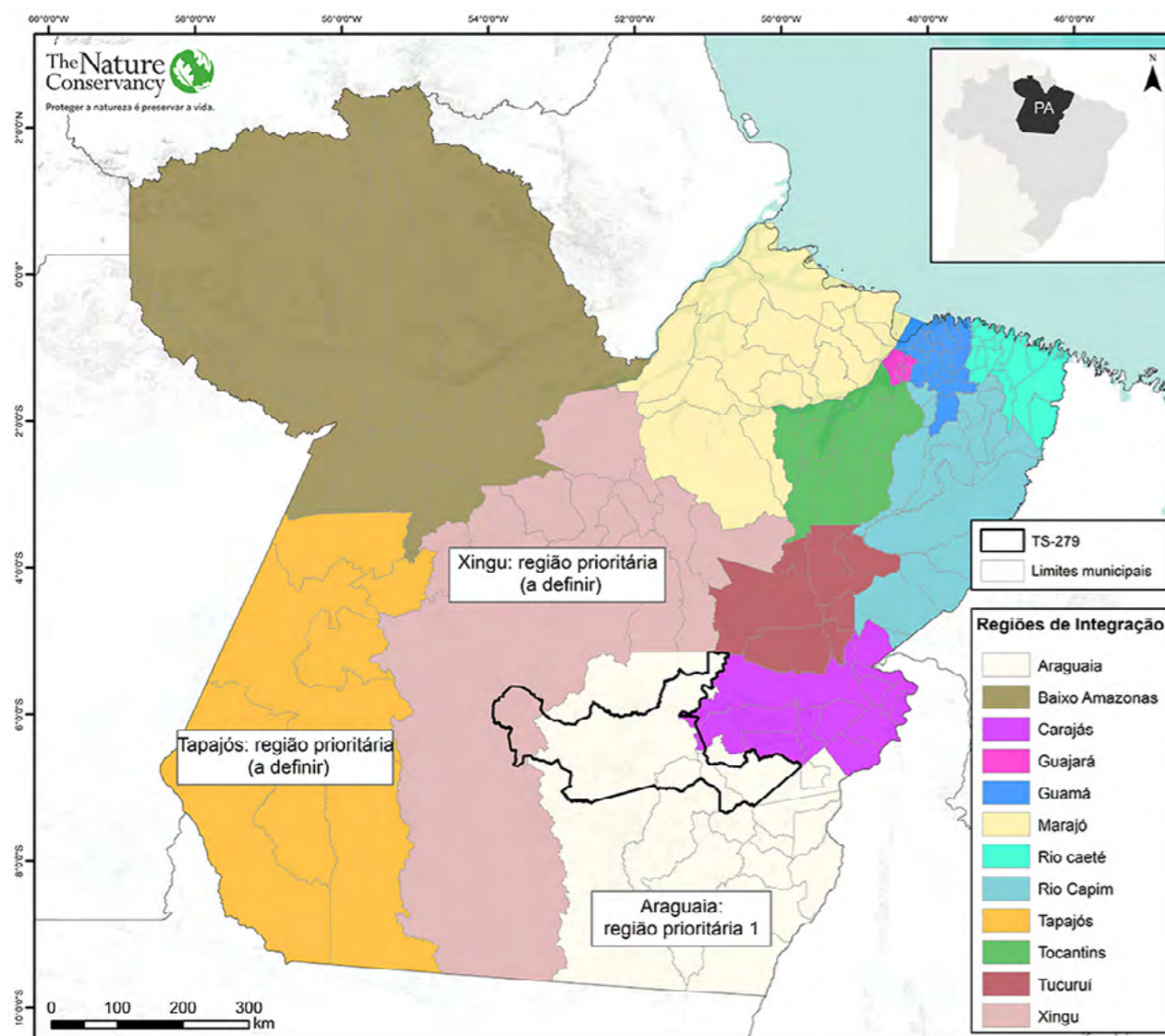
Reunião de alinhamento do Territórios Sustentáveis. 27 de Julho de 2020, sede do Iterpa, Belém, Pará.

O ano de 2020 começa com intensidade na estruturação dos quatro pilares e no avanço das atividades. Logo em janeiro, realizou-se a primeira reunião do Grupo de Trabalho do Territórios Sustentáveis (GTTS), na qual foram apresentadas as primeiras linhas orientadoras e a proposta de regionalização com base nas 12 Regiões de Integração (RI) do estado como unidade de análise. Das 12 RI, três (Araguaia, Xingu e Tapajós) foram priorizadas por serem as áreas com maior índice de desmatamento no estado. No mês seguinte, o governador aprovou a proposta de selecionar um território prioritário para o início das atividades. Esse território prioritário faz parte da RI Araguaia e viria a ser chamado de TS-279 (uma vez que a PA-279 é o seu eixo central). Ele inclui a maioria do território dos municípios de São Félix do Xingu, Tucumã,

Ouilândia do Norte e Água Azul do Norte, além de partes de Altamira, Parauapebas e Marabá (figura 2). A razão de não seguir estritamente os limites municipais teve a ver com a lógica econômica e logística do território, que nem sempre obedece a essas fronteiras. Nessa primeira versão de regionalização, terras indígenas (TI) e unidades de conservação (UC), com exceção da APA Triunfo do Xingu, não foram incluídas.

**O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA VEM SENDO FORTALECIDO COM ESPECIFICAÇÕES E DETALHAMENTOS EM CADA PILAR E COM A IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES URGENTES E ESTRUTURANTES.**

FIGURA 2: REGIÕES DE INTEGRAÇÃO E TERRITÓRIO PRIORITÁRIO



Ainda em fevereiro de 2020, foram realizados mais três eventos importantes: a primeira visita técnica de representantes do estado e parceiros ao TS-279, a instituição por decreto da Força Estadual de Combate ao Desmatamento no Estado do Pará e a criação por portaria da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) e do Comitê de Articulação e Inteligência Territorial (CIT), para avançar na estruturação técnica do Territórios Sustentáveis. Ao mesmo tempo, intensificaram-se contatos com doadores internacionais, como

a Noruega, o Reino Unido, a França e a Alemanha. O Pará assumiu, junto do governo alemão, o interesse em entrar na segunda fase do programa REDD Early Movers (REM), implementado por meio do Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW). Esse programa está em funcionamento nos estados do Acre e do Mato Grosso e visa compensar financeiramente estados que tenham comprovadamente reduzido as suas emissões associadas a desmatamento. Posteriormente, o governo sinalizou também o interesse em aderir ao REDD+ *Environmental Excellence Standard*

(Trees), um *standard* internacional proposto pela recém-criada Architecture for REDD+ Transactions (ART) que pretende uniformizar os critérios para a alocação de recursos internacionais para pagamentos por resultados e atrair financiamento de múltiplos doadores, incluindo setor privado (ver Recomendação Geral 5 para mais detalhes sobre esses programas e mecanismos).

Com o avanço da pandemia da Covid-19, em meados de março, o governo alterou significativamente o ritmo e o cronograma de atuação. A apresentação oficial do Territórios Sustentáveis pelo governador do Pará no território prioritário TS-279 foi cancelada por medidas de prevenção sanitária, e apenas algumas reuniões locais foram mantidas.

A partir desse momento, o *modus operandi* governamental mudou para o formato de articulação *online*, e, apesar de todas as limitações da pandemia, muitas ações continuaram. Nessa fase, a estrutura planejada foi apresentada às organizações do terceiro setor e ao comitê executivo do FPMAC. Em paralelo às ações de articulação institucional *online*, ações visando comando e controle com foco no combate ao desmatamento ilegal foram iniciadas de forma estruturada pelo estado. A Operação Amazônia Viva, deflagrada no mês de junho, foi a primeira ação conduzida pela Força Estadual de Combate ao Desmatamento. Em julho, foi lançado o 1º edital para a adesão de produtores ao Territórios Sustentáveis (TS) e ocorreu a segunda reunião do GTTS.

Em paralelo a essas ações, o desenho e a estruturação da estratégia estadual avançaram no seio do governo. Em 4 de agosto

de 2020, foi publicado o Decreto 941/2020, que instituiu formalmente o Amazônia Agora, dando enquadramento normativo à estratégia que vinha sendo trabalhada e batizando-o de Plano Estadual Amazônia Agora. A partir desse momento, definiu-se o Comitê Científico como instância consultiva, e o Núcleo Permanente de Acompanhamento como instância articuladora. A gestão do PEAA passou a ser responsabilidade da Semas. O decreto estabeleceu como objetivo central atingir emissões líquidas zero (ELZ)<sup>6</sup> no setor “Mudança de Uso do Solo e Florestas” até o ano 2036. Para tal, foram definidas metas gerais e metas temáticas. Como metas gerais, o governo assumiu a meta de reduzir o desmatamento do Pará a uma faixa entre os 1.538,3 km<sup>2</sup> e os 1.391,8 km<sup>2</sup>, entre 2030 e 2035 (em 2019, o desmatamento foi de 4.172,0 km<sup>2</sup>),<sup>7</sup> e, como meta de regeneração, alcançar 5,65 milhões de hectares cobertos por florestas secundárias até o ano de 2030 e 7,41 milhões de hectares até 2035 (em 2018, esse valor estava em 3,03

**O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA FOI APRESENTADO NA COP25, EM DEZEMBRO DE 2019, COMO UM PLANO ESTRATÉGICO ESTRUTURADO EM QUATRO PILARES.**

milhões de hectares). Pela primeira vez, o estado do Pará define e conceitua uma meta geral de regeneração.<sup>8</sup> O decreto instituiu também um conjunto amplo de 52 metas temáticas distribuídas pelos quatro pilares.

<sup>6</sup> Basicamente consiste em atingir um balanço anual de emissões negativo, ou seja, a partir do ano de 2036 o valor de emissões associadas ao desmatamento será superado pelas valor das remoções associadas à regeneração de florestas secundárias.

<sup>7</sup> Tanto o PPCAD, instituído em 2009, como a Declaração de Rio Branco, assinada em 2014, estabeleceram a meta de reduzir o desmatamento em 80% até 2020 com base na média histórica entre 1996 e 2005. Na prática, esse valor seria de 1.233,8 km<sup>2</sup>, meta que não foi alcançada.

<sup>8</sup> meta de desmatamento líquido zero até 2030 foi assumida pelo governo anterior (enquadrada, por exemplo, como objetivo do Programa Municípios Verdes em apresentações), contudo tal conceito não chegou a ser formalizado e nunca ficou claro qual a métrica associada à regeneração.

# RECOMENDAÇÃO GERAL 1:

## FORTALECER A GOVERNANÇA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA REFLETIR AS ASPIRAÇÕES DA POPULAÇÃO PARAENSE

### A HETEROGENEIDADE DA POPULAÇÃO PARAENSE E AS ESPECIFICIDADES DOS POVOS INDÍGENAS, POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O Pará, tal como a Amazônia, é um enorme e dinâmico território, constituído por múltiplas realidades. Florestas densas, áreas urbanas e suas periferias, assentamentos de reforma agrária, reservas extrativistas, territórios indígenas, áreas de várzea e pastagens, entre vários outros, são exemplos da multiplicidade e heterogeneidade de territórios habitados por múltiplos atores com histórias e percursos diferentes. Estima-se que os mais antigos habitantes tenham chegado à região há cerca de 13 mil anos, dando origem a cerca de 180 etnias e dezenas de povos indígenas isolados que hoje vivem na Amazônia brasileira. Cerca de 60 povos indígenas habitam o estado do Pará. A partir do século XVI, iniciou-se a colonização europeia na Amazônia, bem

como a chegada de africanos escravizados. No século seguinte, seguiram-se sucessivas ondas de migração, incluindo comerciantes árabes, seringueiros, colonos japoneses, agricultores sem terra oriundos de várias regiões do Brasil, garimpeiros e, mais recentemente, empreendedores do centro-sul do Brasil. Essa dinâmica populacional introduziu uma diversidade cultural e social que caracteriza a sociedade contemporânea paraense. Ao mesmo tempo, a mesma dinâmica populacional foi marcada ao longo

de séculos por confronto, destruição e violência, que deixaram marcas profundas e ainda visíveis na sociedade.<sup>9</sup> Entre as principais implicações desse histórico estão o reconhecimento constitucional de direitos territoriais diferenciados aos povos indígenas e comunidades quilombolas e, posteriormente, o reconhecimento de direitos infraconstitucionais a um conjunto mais amplo de povos e comunidades tradicionais.

<sup>9</sup> O Pará figura frequentemente no topo da lista no que concerne a conflitos agrários e assassinatos de motivação socioambiental. Mártires como a Irmã Dorothy ou o casal de extrativistas José Cláudio e Maria do Espírito Santo, apenas para citar dois exemplos, tornaram-se símbolos importantes do socioambientalismo brasileiro.

**O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA DEVE GARANTIR O DIREITO E AS ASPIRAÇÕES DOS POVOS INDÍGENAS, POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DE ESCOLHEREM SUAS PRIORIDADES EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO.**



O mais importante e detalhado marco legal nesse tema é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Ratificado pelo Brasil em 2003, esse documento reconhece, entre outras questões, a aspiração dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (PIPCTs)<sup>10</sup> de assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e reconhece a esses povos e comunidades o direito de escolher as suas

prioridades em matéria de desenvolvimento. O estado do Pará deve obedecer a esses princípios, mas tem tido dificuldade em instituir mecanismos e normativas próprias. Além da Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Estado, em 2011, nenhuma outra normativa significativa foi aprovada no Pará. Um bom exemplo tem sido a dificuldade em instituir a Política Estadual para Consultas Prévias, Livres e Informadas (PECPLI).<sup>11</sup>

## A IMPORTÂNCIA DOS FÓRUMS MULTIADORES COMO INSTRUMENTOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DA EQUIDADE E DA IGUALDADE DE GÊNERO

Os fóruns multiadores são os principais instrumentos para assegurar a transparência e garantir a participação social e a inclusão nos processos de decisão. No Pará, a principal instância de participação relacionada a floresta e clima é o FPMAC. Criado originalmente em 2009, o Fórum atravessou várias fases de altos e baixos, incluindo duas reinstuições, a última das quais foi feita por meio do Decreto 254, de agosto de 2019, no qual foi acrescentado o termo “Adaptação” ao nome. O Fórum

é atualmente composto por seis instâncias, sendo duas delas as principais para participação.<sup>12</sup> O Plenário é a instância onde se tomam as principais decisões, por maioria simples, sendo sua composição aberta a manifestações de interesse. Atualmente, compõem o Plenário 41 organizações, sendo quase dois terços representantes do poder público (61%) e o restante distribuído entre os setores sociedade civil organizada e instituições de pesquisa. Apenas quatro representantes de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais compõem o plenário (10%). O Comitê Executivo é a outra instância de participação prioritária, sendo o órgão superior responsável por pautar o funcionamento do FPMAC. Atualmente, é composto por 15 representantes, com representação mais equilibrada.<sup>13</sup>

**O FÓRUM PARAENSE DE MUDANÇAS E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA É A PRINCIPAL INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA.**

<sup>10</sup> De acordo com o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2017, da Presidência da República, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), povos e comunidades tradicionais (PCTs) são definidos como: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Essa definição engloba também os povos indígenas, além dos quilombolas, as comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros. Contudo, uma vez que não é um consenso entre os povos indígenas que eles devam estar junto dos PCTs, adotamos neste relatório a nomenclatura “povos indígenas e povos e comunidades tradicionais” (PIPCTs).

<sup>11</sup> Foi assinado um primeiro decreto em 2018 (Decreto 1.969/2018), que gerou grande contestação e foi revogado. Foi posteriormente instituído um grupo de trabalho para discussão de um novo decreto, que está, no momento deste levantamento, em funcionamento.



©Teresa Moreira

Reunião do Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática, 19 de Dezembro de 2018, Auditório do Hotel Beira Rio, Belém, Pará.

Apesar dos esforços realizados para fortalecer esse Fórum, sua capacidade ainda é limitada, não tendo logrado consolidar-se como espaço de discussão social relevante. Além dele, existe uma ampla gama de outros fóruns e conselhos direcionados para temas afins. Dentre os vários exemplos estão o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), que conta com longo histórico de atuação no estado, e os recém-criados Conselho Estadual de Política Indigenista do Estado (Consepi-PA) e Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará (CDE).

Importa também realçar a importância da promoção da equidade e da igualdade de gênero nos espaços de participação. Considerar

a equidade e a igualdade de gênero no espaço público passa por repensar a educação e as práticas cotidianas das instituições em bases mais igualitárias. Isso implica, entre outras opções, melhorar políticas de acesso a saúde, transporte, segurança, inserção no mercado de trabalho e enfrentamento da violência de gênero. Finalmente, é importante também distinguir o papel que organizações não governamentais (ONGs) e instituições de pesquisa têm desempenhado ao longo de décadas no Pará, sendo frequentadores assíduos desses fóruns e conselhos. As suas contribuições foram e continuam sendo fundamentais para o avanço das políticas públicas na região.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> As seis instâncias são: (1) Presidência; (2) Plenário; (3) Secretaria Executiva; (4) Comitê Executivo; (5) Câmaras Técnicas; e (6) Grupos de Trabalho.

<sup>13</sup> A composição, definida por decreto, inclui três grandes categorias de atores, a seguir. Cinco membros do poder público: (1) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia; (2) Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica; (3) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas; (4) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca; (5) Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará. Dois membros de instituições de pesquisa: (6) Universidade do Estado do Pará (Ueapa); (7) Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG). Oito membros da sociedade civil organizada, sendo quatro do setor produtivo: (8) Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira (Aimex); (9) Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa); (10) Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Pará (Fetagri-PA); (11) Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (Famep); três membros de instituições de representação de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais: (12) Federação dos Povos Indígenas do Pará (Fepipa); (13) Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (Malungu); (14) Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS); e, finalmente, uma vaga para organizações não governamentais ambientais: (15) The Nature Conservancy (TNC).

<sup>14</sup> Entre as principais ONGs com experiência relevante e projetos em funcionamento para a agenda de floresta e clima no Pará se incluem o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), a The Nature Conservancy (TNC), a Solidaridad, o Instituto Socioambiental da Amazônia (ISA), a Conservação Internacional (CI), o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), o Instituto Floresta Tropical (IFT), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e o Instituto Peabiru. Entre as instituições de pesquisa com presença relevante no Pará se incluem vários núcleos da Universidade Federal do Pará (UFPA), da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra) e da Universidade Estadual do Pará (Ueapa). Belém conta ainda com a presença de importantes centros de pesquisa federais, como o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e a Embrapa Amazônia Oriental, e de centros de pesquisa internacionais, como o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (Cirad) e o Centro Internacional de Pesquisa Agroflorestal (Icraf). Há ainda que salientar o Instituto Federal de Educação do Pará, a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa) e a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), com importante presença nas várias regiões do estado.

## A DIFICULDADE DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO COMPARTILHADA, DA TRANSPARÊNCIA E DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO

Um dos problemas crônicos da administração pública estadual no Pará é a dificuldade em implementar políticas de longo prazo capazes de sobreviver a mudanças governamentais. Transformar políticas de governo em políticas de estado é tarefa importante, porém repleta de entraves. Avaliação recente de 11 iniciativas implementadas no Pará (Gueiros et al., 2021) concluiu que mudanças governamentais tiveram grande impacto na implementação das principais iniciativas da agenda de sustentabilidade estadual, podendo impulsioná-las, quando estas faziam parte da agenda da administração no poder, ou prejudicar a implementação, quando ocorriam mudanças nessa agenda. Por outro lado, foi também identificado que o ato normativo criador da iniciativa e o tipo de obrigações criadas são importantes fatores de sucesso na implementação. Intervenções criadas por leis que instituíram obrigações inarredáveis para os órgãos implementadores, com prazos específicos e consequências previsíveis para a não execução das atividades necessárias, em regra alcançaram melhores resultados que intervenções criadas por atos normativos facilmente modificáveis ou revogáveis, como decretos.

O mesmo estudo concluiu ainda que o governo estadual tem grande dificuldade em

implementar iniciativas que necessitem de articulação e coordenação entre várias secretarias, o que tem dificultado a consecução de planos transversais. Um dos principais exemplos dessas dificuldades de continuidade e articulação entre órgãos do governo é o Plano Estadual de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD) (quadro 2). Não haverá solução mágica para resolver problemas resultantes de mudanças políticas e de falta de articulação entre órgãos do próprio governo. Contudo, uma forma importante de proporcionar a apropriação da sociedade é promover processos de construção participativos. Ao participarem da construção dos planos estratégicos governamentais e da definição de metas e podendo colocar os seus pontos de vista e contribuições, os diversos atores da sociedade estarão mais capacitados para defender essas estratégias em momentos mais conturbados e de transições de poder. Para que tal ocorra, não só é importante criar e fortalecer espaços de participação e capacitar os atores participantes, como é fundamental assegurar a transparência dos processos decisórios e de alocação de recursos e criar sistemas de monitoramento de execução, resultados e impactos que sejam públicos e regularmente alimentados.

### QUADRO 2: OS PROBLEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PPCAD

O PPCAD foi uma iniciativa transversal do Governo do Estado do Pará lançada por decreto, em 2009 (Decreto Estadual 1.697, de 2009), com os objetivos de reduzir o desmatamento, manter remanescentes florestais e fomentar o desenvolvimento sustentável. O PPCAD introduziu dois elementos novos. Pela primeira vez, estabeleceu no estado metas de redução do desmatamento, adotando como linha de base a média de desmatamento anual ocorrida entre 1996 e 2005 (6.169 km<sup>2</sup>). A primeira versão do PPCAD definiu a meta de reduzir o desmatamento em 42% até 2010, 66% até 2015 e 80% até 2020 em relação ao período da linha de base. Ao mesmo tempo, sintetizou 65 ações, com as respectivas metas, divididas em três eixos temáticos (Ordenamento Territorial, Fundiário e Ambiental, Fomento às Atividades Sustentáveis e Monitoramento e Controle), e um cronograma de execução. Para monitorar o cumprimento das metas estipuladas, seria criado um arranjo institucional específico, com a participação de todos os órgãos governamentais envolvidos e da sociedade civil. Nada disso foi implementado.

Um estudo recente identificou um conjunto de problemas de implementação (Gueiros et al., 2020). Apesar de originalmente o PPCAD prever uma revisão a cada três anos, foi revisto somente uma vez, tendo apenas duas versões. Sua primeira versão foi totalmente engavetada com a mudança governamental (havia sido aprovado no final do mandato). O órgão de monitoramento não chegou a ser criado ou a se reunir, e a implementação das metas ficou a critério da entidade implementadora. A maioria das ações implementadas foram aquelas que já correspondiam às ações de rotina dos órgãos envolvidos. O PPCAD só volta à ativa com as discussões, em 2013, para a elaboração da segunda versão, que ficou válida entre 2015 e 2017. Seu nível de implementação, porém, não mudou significativamente. Por fim, em 2020, com o término de seu último período, foi integralmente substituído pelo PEAA.

## RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

**1.1 Tornar o processo de participação social mais efetivo através de fusões ou reestruturações de instâncias de participação**

Realizar um levantamento exaustivo dos fóruns e conselhos relacionados a desenvolvimento rural, sustentabilidade e meio ambiente em funcionamento ou inativos e avaliar possibilidades de fusão ou simplificação do processo de participação social, garantindo sempre a equidade na participação, incluindo equidade de gênero, e a efetividade dessas instâncias.

**1.2 Criar grupos de trabalho no Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática para acompanhar a implementação dos quatro pilares do Plano Estadual Amazônia Agora**

Dessa forma, o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática é fortalecido como instância de participação principal do Plano Estadual Amazônia Agora. Esse fortalecimento inclui garantir fontes de financiamento próprias para viabilizar suas atividades (estudos, visitas técnicas ou conferências) e garantir a participação social de todos, por exemplo, por meio do Fundo Estadual de Meio Ambiente.

**1.3 Reestruturar o FPMAC com maior equilíbrio na participação de sociedade civil organizada no Plenário**

Através do aumento da participação de representantes de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais ou da redução da presença de entidades públicas. Neste momento, estas últimas representam 61% dos membros. Esse maior equilíbrio na participação deve incorporar também a equidade e a igualdade de gênero.

**1.4 Priorizar a temática da equidade e igualdade de gênero nos espaços de participação social**

Opções para tal incluem a criação e dinamização de uma Câmara Técnica de Gênero no âmbito do FPMAC e o desenvolvimento de treinamentos específicos para fortalecer as capacidades dos grupos-alvo em questão e dos gestores públicos e privados na inclusão da perspectiva equidade e igualdade racial e de gênero nas iniciativas setoriais para o enfrentamento climático.

**1.5 Incluir o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável como instância consultiva do Plano Estadual Amazônia Agora.**

Tendo em conta a sua robustez e relevância para o tema, o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável deve estar associado ao Plano Estadual Amazônia Agora. Uma das possibilidades é transformar esse conselho em instância de discussão e monitoramento do Territórios Sustentáveis.

**1.6 Descentralizar e fortalecer a discussão e a participação social nos territórios através de instâncias regionais**

Pode ser realizado mediante a criação de instâncias regionais ou da regionalização de instâncias existentes, como o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática ou o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável (ver Recomendação Geral 4 para mais especificações sobre regionalização)

**1.7 Criar um sistema de monitoramento de metas e outros indicadores de progresso**

Pode ser feito por meio da destinação de um órgão, como, por exemplo, o Centro Integrado de Monitoramento Ambiental (Cimam), para essa missão, integrado ao Núcleo Permanente de Acompanhamento e/ou ao Comitê Científico do Plano Estadual Amazônia Agora, disponibilizando de forma periódica, em formato *online*, os dados referentes aos avanços do estado nas várias metas gerais e temáticas assumidas.

**1.8 Criar indicadores de gênero vinculados ao desenho e implementação do Plano Estadual Amazônia Agora**

Esses indicadores devem permitir avaliar como as políticas adotadas pelo governo vão agravar ou reduzir as desigualdades existentes entre homens e mulheres. A adoção desses indicadores pode ser fortalecida por meio da elaboração de um guia que auxilie os tomadores de decisão a considerar os impactos diferenciados de gênero e, idealmente, a desenhar e implementar políticas de forma mais igualitária.

**1.9 Contabilizar e disponibilizar todo o investimento estadual direcionado para a temática de mudanças climáticas.**

De forma pública e transparente. Dessa forma, o estado aumenta a credibilidade dos seus esforços junto aos parceiros, permite maior transparência e prestação de contas a todos os envolvidos e passa a dispor de informações de qualidade para uma melhor formulação de outras iniciativas e para a tomada de decisões.

**1.10 Instituir um órgão hierarquicamente superior à Semas para a coordenação do Plano Estadual Amazônia Agora**

É necessário que haja um órgão que consiga, com efetividade, coordenar os esforços intersetoriais do governo. Tendo em consideração os sucessos e fracassos das experiências passadas na implementação de planos intersetoriais que envolvem um conjunto amplo de entidades governamentais, a recomendação aqui proposta é a vinculação do Plano Estadual Amazônia Agora diretamente ao gabinete do governador.

**1.11 Dar força de lei ao Plano Estadual Amazônia Agora ou a alguns dos seus pilares**

De forma a melhorar a perenidade dessas iniciativas ao longo do tempo e fortalecer a sua apropriação pelos vários órgãos de governo e pela sociedade paraense. A instituição de iniciativas através de lei deve criar obrigações inarredáveis para os órgãos implementadores, nomeadamente estabelecendo prazos e consequências claras para o não cumprimento das ações propostas.

**1.12 Instituir e fortalecer estratégias de longo prazo nas principais secretarias estaduais**

É necessário um planejamento mais efetivo no longo prazo que não dependa demasiadamente das alterações governamentais. Isso implica o fortalecimento do controle social – por exemplo, através de melhor e mais efetiva participação e a utilização ou aprimoramento de ferramentas de gestão pública mais eficientes.

# RECOMENDAÇÃO GERAL 2:

## APRIMORAR OS PILARES DE COMANDO E CONTROLE E ORDENAMENTO TERRITORIAL COM BASE NA ANÁLISE DAS CAUSAS DO DESMATAMENTO

### O QUE SÃO AS CAUSAS DO DESMATAMENTO?

Existem dois grandes tipos de causas, ou *drivers*, para o desmatamento: (1) causas diretas ou próximas e (2) causas indiretas ou subjacentes. As causas diretas são atividades humanas ou ações imediatas realizadas pelos agentes diretamente envolvidos no uso da terra. Exemplos de causas diretas incluem, por exemplo, a pecuária extensiva, a agricultura rotacional, a extração de madeira, a mineração e a abertura de estradas. As causas indiretas são processos sociais mais amplos, que influenciam a tomada de decisão dos agentes diretamente relacionados ao uso da terra. Exemplos de causas indiretas incluem variações na demanda global por *commodities* como carne e soja, processos de urbanização e industrialização, tipo de política de assistência técnica e fomento, tecnologias agropecuárias, a mentalidade de fronteira e fluxos migratórios (Geist & Lambin, 2001). As causas diretas são mais simples de identificar e menos discutíveis, uma vez que utilizam como *proxy* o uso da terra imediato ao desmatamento ou a tipologia fundiária onde este ocorre. Contudo, é importante considerar também o papel das causas indiretas no desmatamento. Estas têm muita importância, uma vez que, geralmente, a decisão de desmatar é influenciada por um conjunto amplo de fatores. A literatura científica tem identificado para a Amazônia a importância de fatores como o preço das *commodities*, a taxa de câmbio do dólar, as políticas de crédito e os atos eleitorais, apenas para citar alguns exemplos. O essencial das recomendações deste relatório baseia-se na análise de causas ou *drivers* diretos, e, em alguns casos, um entendimento mais amplo, dos *drivers* indiretos, complementa e enriquece a análise e as recomendações.

## A RELAÇÃO ENTRE PECUÁRIA E GRILAGEM

Historicamente, entre 70% e 80% da área desmatada na Amazônia foram convertidos em pasto, o que indica a pecuária como o *driver* direto mais importante. Essa observação foi a base de um conjunto de intervenções tomadas na última década para conter desmatamento ligado

**A GRILAGEM É A APROPRIAÇÃO IRREGULAR OU ILEGAL DE TERRAS PÚBLICAS E VEM GANHANDO ESPAÇO NO PARÁ.**

à cadeia da pecuária, como o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) da Carne, o Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC) e uma diversidade de projetos de intensificação e boas práticas agropecuárias, nos quais a Embrapa, em conjunto com algumas ONGs, teve e continua a ter papel muito relevante. Contudo, análises mais recentes alertam para a importância da grilagem e a sua complexa relação com a pecuária. Embora a grilagem não seja um processo de todo recente (quadro 3), ela tinha perdido espaço no debate sobre intervenções para conter desmatamento para os aspectos mais técnico-produtivos.

Não é fácil identificar e avaliar quanto do desmatamento está relacionado à grilagem ao longo do tempo. Apesar disso, indícios apontam que o relaxamento das ações de comando e controle desde 2015 e, mais intensamente, em 2018 e 2019 tenha dado um novo fôlego à

**FLORESTAS PÚBLICAS NÃO DESTINADAS FEDERAIS SÃO UM FOCO IMPORTANTE DE DESMATAMENTO.**

apropriação (ou tentativa de apropriação) de terras públicas de forma ilegal. Dados do Prodes, distribuídos por tipologia fundiária hierarquizada e consolidados pelo Ipam, identificam que 30%

### QUADRO 3: O QUE É A GRILAGEM?

A grilagem é a apropriação irregular ou ilegal de terras públicas. Originalmente, o termo grilagem está relacionado com a tentativa de dar uma aparência legal a títulos falsificados. O mecanismo consistia em adquirir, em cartórios ou através de terceiros, um falso título de terra. O documento era guardado em gavetas, junto de grilos, que serviam basicamente para acelerar o processo de envelhecimento. O documento falsificado teria assim um aspecto mais credível e autêntico (Benatti, 2006). Com o tempo, a grilagem tornou-se mais elaborada e abrangeu um conjunto de técnicas, geralmente em conluio com oficiais dos cartórios ou até dos próprios órgãos fundiários. As formas mais frequentes passaram a ser a fraude nos títulos (assinaturas, nomes e datas falsificadas, canhotos rasurados etc.), fraude nos processos (sem obedecer às formalidades legais), fraude na demarcação (com ou sem visitas a campo por meio de alterações nos limites, por exemplo estendendo linhas e multiplicando áreas), fraude na localização (terras sem localização exata ou vendidas mais de uma vez) e fraude nos registros (registro de propriedade sem qualquer documento ou por simples contratos de compra) (Benatti, 2006). Com a introdução do CAR e o avanço das geotecnologias, nos últimos anos, a grilagem tornou-se ainda mais complexa e inclui métodos mais sofisticados.

do desmatamento no Pará ocorreu em florestas públicas estaduais e federais não destinadas, e 4%, em áreas sem informação, o que sugere indícios fortes de grilagem (tabela 1 e figura 4). Importante salientar que, em relação a florestas públicas estaduais e federais não destinadas, os dados incluem desmatamento dentro e fora de CARs. Adicionalmente, 13% do desmatamento ocorreu em unidades de conservação (excluindo APAs) e terras indígenas, o que sugere problemas de intrusão, expectativas de mudanças ou processos de ordenamento territorial não concluídos. O caso das terras indígenas tem sido

particularmente preocupante, em especial da TI Apyterewa, que viu a sua taxa de desmatamento quadruplicar em 2019.

Em suma, metade do desmatamento no Pará (47%) tem uma relação provável com processos criminosos cujo objetivo principal é a apropriação de terra. Nessas áreas, a atividade pecuária, que geralmente surge após a extração da madeira valiosa e derrubada ou queima da biomassa restante, sem valor, é, provavelmente, um objetivo secundário. Diferenciar a grilagem de atividades produtivas de fato é um desafio muito importante para o Pará. Isso implica adotar um

**TABELA 1: DESMATAMENTO EM 2019 POR TIPOLOGIA FUNDIÁRIA NO PARÁ**

Tipologia fundiária	Desmatamento 2019 (km <sup>2</sup> )	Desmatamento 2019 (%)
Áreas sem informação	189,21	4
Terras indígenas	349,38	8
UC de proteção integral federal	55,75	1
UC de proteção estadual e municipal	0	0
UC uso sustentável federal	170,01	4
UC uso sustentável estadual e municipal (excluindo APAs)	18,69	0
Quilombos	2,25	0
Uso militar	8,88	0
Assentamentos	1.348,79	31
APAs	481,45	11
Áreas não destinadas federais com e sem CAR	1.293,51	29
Áreas não destinadas estaduais com e sem CAR	54,31	1
Imóveis rurais pequenos (até 100 ha)	226,71	5
Imóveis rurais médios e grandes (acima de 100 ha)	193,37	4
Total geral	4.392,31	100

conjunto de ações coercitivas direcionadas para desmantelar o crime organizado que sustenta o mercado da apropriação ilegal de terras públicas. Por outro lado, uma discussão muito importante e polêmica no estado concerne à regularização fundiária de propriedades privadas, em particular no quadro das discussões para alterar as regras de regularização das terras públicas federais<sup>15</sup>, que pode impactar diretamente o desmatamento e a explosão de conflitos agrários no Pará, que possui mais de 70% de seu território coberto por terras públicas pertencentes ao Governo Federal. A regularização fundiária é, sem dúvida, um passo importante no Pará, mas deve incluir um conjunto robusto de critérios e salvaguardas transparentes e o

acompanhamento social para que não incentive mais desmatamento (quadro 4).

Apesar da constatação de que a motivação fundiária tem aumentado a sua relevância, iniciativas para conter o desmatamento associado à cadeia da pecuária, envolvendo monitoramento e rastreabilidade ou relacionadas à implementação de boas práticas agropecuárias, continuam a ser muito relevantes. Por um lado, estas ajudam a conter o componente do desmatamento com vocação mais econômica e social. Por outro lado, elas atuam de forma sinérgica com medidas mais restritivas de combate à grilagem ao permitir separar o joio do trigo, oferecendo incentivos positivos a quem está disposto a seguir o caminho da legalidade.

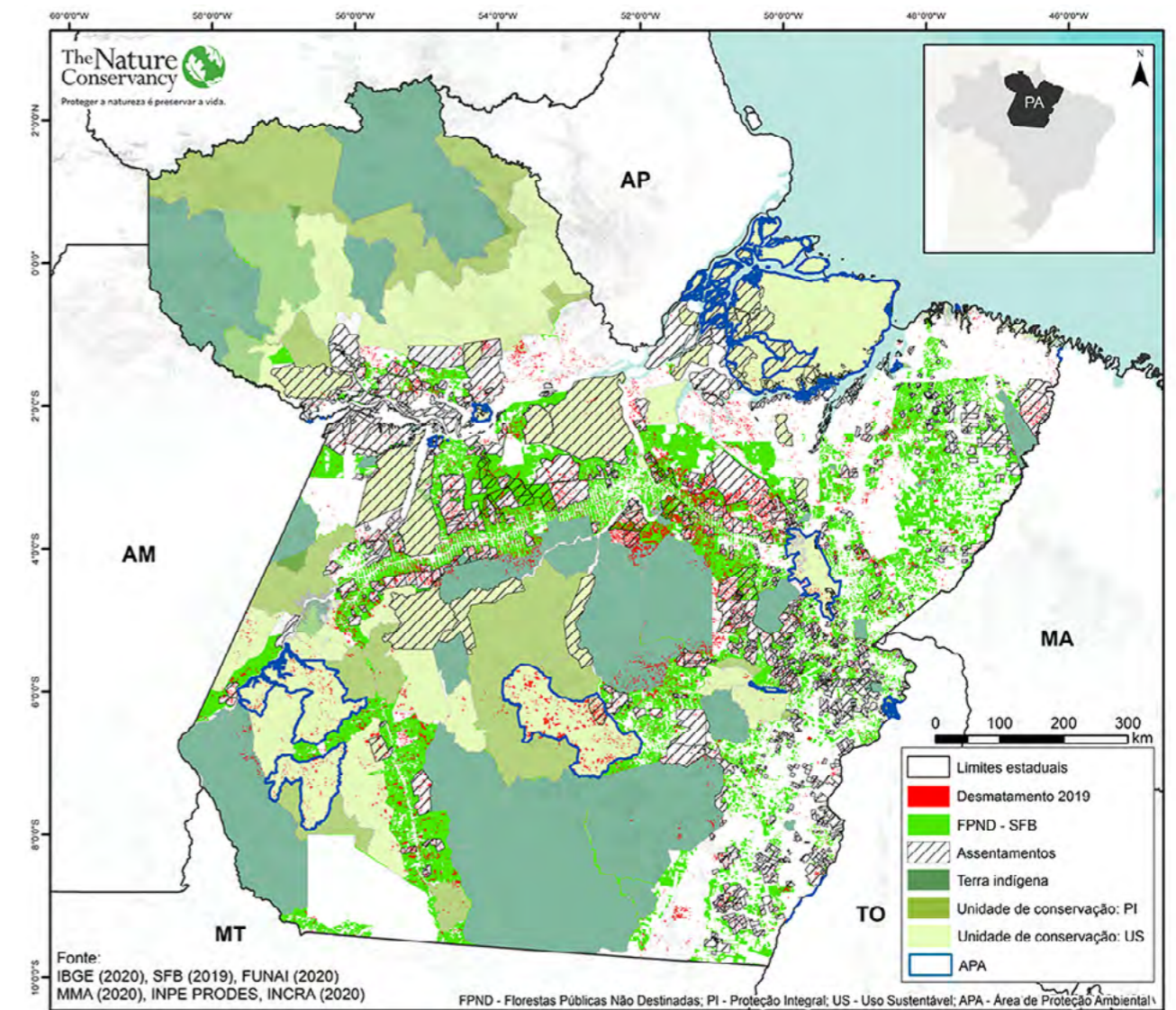


©Bruno Cecin/Agência Pará

Fazenda Maringá participante do Projeto de Intensificação Sustentável da Pecuária - Carne Sustentável do Campo à Mesa, São Félix do Xingu, Pará.

15 Relacionadas à Medida Provisória 910, também conhecida como MP da Grilagem, transformada no Projeto de Lei 2633, que propõe mudar os critérios para a regularização de terras públicas não destinadas.

FIGURA 3: DESMATAMENTO NO PARÁ EM 2019



## QUADRO 4: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PROPRIEDADES PRIVADAS REDUZ O DESMATAMENTO?

A regularização fundiária de propriedades privadas é um debate antigo, complexo e com evidências ambíguas. Por um lado, a regularização de imóveis privados pode reduzir o desmatamento porque: (a) reduz insegurança e risco de expropriação, o que permite maior investimento na propriedade e uma visão de longo prazo; (b) dá visibilidade a quem é o dono da terra e, em caso de desmatamento, é mais fácil aplicar medidas punitivas, o que reduz a impunidade de quem desmata; (c) permite ter acesso a incentivos relacionados a investimento sustentável (como o Plano ABC), o que condiciona a não desmatar. Por outro lado, regularizar pode induzir mais desmatamento porque: (a) é um prêmio para quem ocupou aquela terra, o que incentiva a entrada em novas áreas na fronteira para perspectiva de regularização futura (o crime compensa); (b) aumenta o valor da terra, o que aquece o mercado fundiário e estimula a concentração de terra nas mãos de grandes proprietários e provoca o afastamento dos pequenos produtores para a frente de expansão. Vários estudos recentes que analisaram o Programa Terra Legal comprovam esses resultados contraditórios. Um deles concluiu que a regularização reduziu o desmatamento no interior das propriedades em cerca de 9% a 11%. Esse efeito é, contudo, menor em propriedades com maior cobertura florestal e em propriedades onde a pecuária é a atividade principal, e é negativo em propriedades acima de 100 ha. Esse efeito nas grandes propriedades é minimizado se o proprietário estiver ocupando a terra por um período de tempo maior (Assunção & Szerman, 2018). Outro estudo concluiu que o Terra Legal teve pouco impacto no desmatamento total, mas identifica que a regularização de pequenas propriedades tende a ter efeito positivo na redução do desmatamento, ao contrário da regularização de grandes áreas (Lipscomb & Prabakaran, 2020). Apesar das polêmicas, é inegável que o ordenamento territorial deve avançar na Amazônia também em áreas privadas. Nesse sentido, a definição de um marco temporal sólido é fundamental para garantir segurança jurídica e evitar gerar expectativas de futuras regularizações de grilagem. O marco temporal, definido pelo Código Florestal em 22 de julho de 2008, por ser o mais consolidado no Brasil, é a melhor solução.

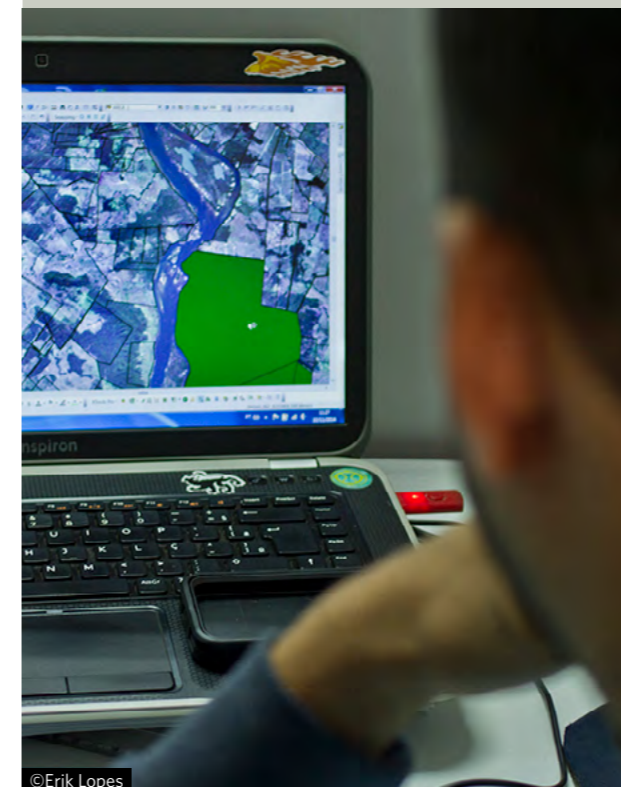
## O PROBLEMA DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

Dados do Ipam indicam que 31% do desmatamento no Pará, em 2019, ocorreram em assentamentos de reforma agrária. Importa realçar que esse desmatamento é essencialmente em áreas federais. O estudo mais completo que avaliou as dinâmicas de desmatamento nos assentamentos da Amazônia concluiu que as principais causas do desmatamento estão relacionadas à

expansão da pecuária extensiva e à extração ilegal de madeira (Alencar et al., 2016). O mesmo estudo indica ainda que a falta de assistência técnica e a grilagem de terras são também vetores importantes que explicam o desmatamento.

No caso dos assentamentos, uma forma diferenciada de apropriação indevida da terra pode ocorrer por meio da compra ilegal ou do arrendamento de lotes de beneficiários da reforma agrária, que geralmente leva a um processo de concentração ou reconcentração de terras por produtores com maior poder econômico. Dessa forma, ao adquirirem terras fracionadas dentro de assentamentos, esses atores visam burlar a legislação e os limites impostos para a aquisição de terras públicas no Brasil. Outro tipo de grilagem que ocorre em assentamentos se dá pela invasão de reservas florestais de gestão coletiva, como foi o caso do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Virola-Jatobá, em Anapu, e do Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Praia Alta e Piranhiera, em Nova Ipixuna. Isso indica que é necessário desenvolver intervenções públicas em assentamentos voltadas a produção e assistência técnica, mas também é fundamental entender que nem todo desmatamento em assentamento é realizado por beneficiários da reforma agrária. Uma parcela dos assentamentos, particularmente os mais antigos, está hoje sob domínio de atores que não preenchem o perfil de assentados, mas se apropriaram indevidamente da terra pelos mecanismos acima descritos. O contexto atual, em termos de Governo Federal, é desafiador para as intervenções necessárias, entre outros motivos, pelas limitações humanas e financeiras do Incra. Contudo, é forçoso que os governos estadual e federal trabalhem conjuntamente para solucionar o problema.

**OS ASSENTAMENTOS FEDERAIS REPRESENTAM UM TERÇO DO DESMATAMENTO NO PARÁ, EMBORA SEJA IMPORTANTE SEPARAR ASSENTAMENTOS CONVENCIONAIS DE ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS.**



Monitoramento do desmatamento através do CAR.

## RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

**2.1 Viabilizar a presença ostensiva do poder público e acentuar ações de repressão**  
De forma a combater o desmatamento onde ele ocorre no momento. Exemplos incluem operações ostensivas de fiscalização com aplicação efetiva de multas e apreensão de bens, cancelamento de CAR e títulos e inclusão na Lista de Desmatamento Ilegal (LDI). Esse tipo de atuação é importante, principalmente no curto prazo, para conter as taxas de desmatamento. Contudo, precisa ser complementada com outras estratégias, direcionadas a atacar as raízes mais profundas do problema.

**2.2 Investir em investigação criminal e no combate ao crime organizado com foco na grilagem de terra.**  
A grilagem de terra tornou-se uma atividade mais complexa e conectada com o crime organizado, que requer um trabalho de inteligência policial mais refinado e direcionado para atingir a fonte do problema. Raramente os responsáveis pelo processo de grilagem estão nas áreas irregularmente ocupadas e desmatadas. A investigação criminal deve também priorizar a redução do número de conflitos agrários e de assassinatos no campo, com fortalecimento dos programas de proteção às pessoas sob ameaça e monitoramento e repressão aos processos de expulsão de agricultores em áreas tituladas ou não tituladas.

**2.3 Apoiar e fortalecer iniciativas setoriais da pecuária, grãos e madeira.**  
Essas iniciativas são importantes para combater o desmatamento via mercado, pressionando os compradores de *commodities* a excluir produção ligada a desmatamento. O estado do Pará tem sido ausente no acompanhamento dos grupos de trabalho e auditorias independentes sobre cumprimento dos acordos. Em atuação conjunta com o Ministério Público Federal, instrumentos como multas e outras punições para descumpridores ou operações de fiscalização junto a empresas que não participam dos acordos são efetivos, principalmente no curto prazo.

**2.4 Desenvolver uma estratégia de regularização ambiental e fundiária e de apoio ao fomento e assistência técnica e extensão rural para assentamentos de reforma agrária.**  
Os assentamentos de reforma agrária foram responsáveis por 31% do desmatamento, em 2019. Para tal desenvolver esta estratégia é necessário trabalhar conjuntamente com o Governo Federal. Dos mais de 900 assentamentos presentes no estado do Pará, apenas 28 são responsáveis por 60% do desmatamento associado a essa tipologia fundiária, o que sugere um critério de priorização. É essencial que se faça a atualização e validação do cadastro ocupacional dos lotes, de forma a detectar processos de apropriação indevida, e que se fortaleçam a assistência técnica e a extensão rural com base em práticas sustentáveis para as áreas consolidadas. É importante fortalecer a economia de base florestal em assentamentos ambientalmente diferenciados, por meio de assistência técnica e extensão rural diferenciadas. Nesse caso, a priorização deve direcionar as ações para os assentamentos com maior cobertura florestal.

**2.5 Criar um comitê técnico de monitoramento do processo de regularização fundiária em propriedades privadas**  
Esse comitê, sob a supervisão do Iterpa e com participação do Ministério Público Estadual, deve garantir o cumprimento da lei e a garantia das salvaguardas socioambientais necessárias.

**2.6 Fortalecer unidades de conservação estaduais**  
Esse fortalecimento é particularmente relevante na APA Triunfo do Xingu, que concentra cerca de 10% do desmatamento no estado e que é uma área estratégica para conter o avanço do desmatamento para o coração da Terra do Meio. Ele deve incluir a instituição e implementação efetiva do plano de gestão, o fortalecimento do Conselho Gestor, a supervisão da regularização de propriedades privadas e o fomento de alternativas econômicas que valorizem a restauração e a economia florestal.

**2.7 Criar um comitê técnico para acompanhamento das questões agrárias e fundiárias envolvendo territórios indígenas e unidades de conservação**  
Este comitê deve ficar enquadrado no âmbito do Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática, sob a coordenação de Iterpa e Ideflor-bio, em articulação com Inkra, Funai e ICMbio, para acompanhamento das questões agrárias e fundiárias envolvendo territórios indígenas e unidades de conservação federais prioritárias para combate ao desmatamento e à violência agrária no Pará, com especial atenção aos problemas de intrusão, expectativas de mudanças ou processos de ordenamento territorial não concluídos e a casos críticos de ameaça ou pressão.<sup>16</sup> Esse comitê deve incluir a participação de representantes dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, além de ONGs e institutos de pesquisa que possuam larga experiência, análises e bases de dados sobre essas áreas prioritárias.

**2.8 Definir uma estratégia para as florestas públicas não destinadas no Pará**  
Deve ser realizado em articulação com a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas, da Secretaria Especial de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. De acordo com o Imazon, essas áreas correspondem a 21 milhões de hectares no estado do Pará. Parte dessa área deve reconhecer territórios de comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, bem como ser utilizada para conservação ambiental e concessão florestal. Apesar de estar fora da jurisdição do estado, é importante pleitear avanços na definição de florestas públicas federais não destinadas, que representaram 29% das áreas desmatadas do estado em 2019.

**2.9 Clarificar as competências e fortalecer a estrutura interna dos pilares focados no comando e controle e regularização**  
Clarificar as competências e fortalecer a estrutura interna dos pilares (1) Força Estadual de Combate ao Desmatamento e (3) Programa de Regularização Fundiária e Ambiental – Regulariza Pará, com base nas recomendações aqui propostas.

<sup>16</sup> De acordo com os dados do Prodes, em 2019, as 5 TIs mais desmatadas no Pará foram a TI Apyterewa, a TI Cachoeira Seca do Iriri, a TI Trincheira Bacajá, a TI Kayapó e a TI Munduruku e as 6 UCs federais mais desmatadas foram a Floresta Nacional do Jamaxim, a APA do Tapajós, a Estação Ecológica da Terra do Meio, a Floresta Nacional de Altamira e a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo.



# RECOMENDAÇÃO GERAL 3:

## ESTRUTURAR O TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS COMO EIXO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

### A RELAÇÃO ENTRE FLORESTA, AGRICULTURA E DESMATAMENTO

Um dos mais importantes modelos que procuram explicar as mudanças no uso e cobertura da terra, e o desmatamento em particular, foi o proposto por von Thunen no século XIX (quadro 5). Assumindo o comportamento humano como derivado da racionalidade econômica, ele explica que o fator terra, em uma determinada localização, vai ser alocado ao seu uso mais rentável (que, de forma simplificada, pode ser florestal ou agrícola). Essa rentabilidade é influenciada por variáveis como: dinâmicas de mercado, migrações, crédito, tecnologia, condições agroecológicas, infraestrutura e regime fundiário. O desmatamento é explicado, de acordo com esse modelo, por alterações nessas variáveis que afetam a rentabilidade dos usos florestais e agrícolas. Em suma, o desmatamento ocorre porque a rentabilidade do uso agrícola é maior do que a do uso florestal (Angelsen, 2007). Apesar de ser uma visão simplificada de uma realidade bem mais complexa, e de ser necessário incorporar outros elementos teóricos para compreender o desmatamento (como, por exemplo, os estudos de fronteira apresentados em Recomendação Geral 4), esse modelo oferece duas lições muito importantes. Primeiro, é fundamental aumentar a rentabilidade do uso florestal, ou seja, fomentar a economia de base florestal. Isso não só tem importância para reduzir a pressão no desmatamento, como tem papel determinante na melhoria dos meios de vida dos residentes desses territórios. Segundo, qualquer intervenção na porção já desmatada e com uso agrícola precisa ser feita com cautela. O aumento da rentabilidade do uso agrícola é muito relevante para o desenvolvimento socioeconômico e é chave para engajar atores locais<sup>17</sup>. Contudo, esse aumento de rentabilidade, caso não seja feito adequadamente, pode ter efeitos perversos e acabar estimulando a pressão para mais desmatamento e para flexibilização de regras de proteção ambiental. Isso ocorre principalmente se não for combinado com ações de valorização da economia de base florestal e dos povos que habitam essas florestas.

**O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO PARÁ DEVE VALORIZAR A ECONOMIA FLORESTAL E ESTIMULAR PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL EM ÁREAS JÁ DESMATADAS**

<sup>17</sup> Embora lógica do ponto de vista ambiental, a redução da rentabilidade do uso agrícola não é uma opção viável social e economicamente.

## QUADRO 5: O PARADOXO DE JEVONS E AS POLÊMICAS SOBRE INTENSIFICAÇÃO

Uma implicação importante e polêmica do modelo von Thunen deu origem ao chamado debate sobre a intensificação sustentável e o seu paradoxo de Jevons. De acordo com algumas visões, o aumento da produtividade nas áreas de agricultura extensiva reduz a pressão na fronteira, o chamado efeito “poupa terra”. É esse raciocínio que sustenta, por exemplo, o debate sobre a intensificação pecuária na Amazônia. Contudo, há visões críticas sobre esse ponto. Por um lado, refere-se o possível efeito contrário, ou seja, que o aumento da lucratividade por hectare pode atrair mais pressão para desmatar (porque aumenta a lucratividade do uso agrícola) (Ceddia et al., 2013). Por outro lado, defende-se que a intensificação na Amazônia foi consequência das políticas de conservação, e não o contrário (Soares-Filho & Rajão, 2018). Apesar de a polêmica estar longe de ser resolvida, a intensificação sustentável não deve ser vista apenas pelo seu impacto no desmatamento. Estudos sobre intensificação pecuária não só mostram maior retorno econômico para os proprietários acima de 500 hectares, como incentivam a mudança de mentalidade para uma forma de produção mais responsável (Garcia et al., 2017). Nesse sentido, a intensificação introduz importantes ganhos socioambientais e permite também engajar atores tradicionalmente adversos à conservação. Independentemente da polêmica, é fundamental que a intensificação seja implementada de forma combinada, com segurança fundiária e políticas ambientais claras, salvaguardas e transparência para minimizar quaisquer efeitos adversos.

## TIPOS DE INTERVENÇÕES E SEUS INSTRUMENTOS PARA AS ÁREAS AGRÍCOLAS E FLORESTAIS

Há vários tipos de intervenções e instrumentos para estimular o desenvolvimento dessas áreas florestais e agrícolas. Inspirada em literatura científica (Lambin et al., 2014), a tabela 2 apresenta uma lista, não exaustiva, das intervenções mais importantes para a Amazônia, seus desafios e oportunidades. A maioria desses tipos de intervenções têm sido implementados através de diversas iniciativas de governos, sociedade civil ou setor privado, nos últimos anos. Dentre as muitas iniciativas, destaca-se o Pará 2030 como a mais estruturante (quadro 6). Outras iniciativas do governo estadual de relevo incluem o Plano ABC Estadual (e Federal), o Projeto Prosaf, o Projeto Pará Florestal e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Piscicultura do Baixo Amazonas. Duas políticas fundamentais estão também em fase final de discussão e aprovação: Política de Manejo Florestal Comunitário e Familiar do Pará (PMFCF) e Política Estadual de Agroecologia, Produção Orgânica e da Sociobiodiversidade (Peapos). A tabela 2 apresenta também os instrumentos mais comuns associados a essas intervenções. Genericamente, há três tipos de instrumentos: (1) incentivos; (2) desincentivos; e (3) medidas potenciadoras ou facilitadoras. Como exemplos de incentivos, podemos mencionar o crédito, subsídios, isenções fiscais ou bonificações de mercado; e, como desincentivos, as multas, embargos, barreiras de acesso a mercado ou impostos. Medidas potenciadoras incluem uma variedade ampla de ações, como as capacitações, campanhas de sensibilização, regularização fundiária, disseminação de tecnologias etc.

## QUADRO 6: O PARÁ 2030

Lançado em 2016, o Pará 2030 – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Pará foi um programa de governo ambicioso, com o objetivo de ser a estratégia econômica de longo prazo do estado. Ele definiu como metas: (1) alcançar crescimento econômico de 5,3% ao ano no estado, (2) gerar 3 milhões de empregos, e (3) igualar o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do estado à média do país até o ano 2030. Para atingir esses objetivos, o Plano elegeu 14 cadeias produtivas prioritárias para intervenção: (1) logística, (2) pecuária, (3) grãos, (4) agricultura familiar (mandioca), (5) palma de óleo, (6) turismo e gastronomia, (7) cacau, (8) aquicultura e pesca, (9) produtos da biodiversidade, (10) MDF (florestas plantadas, placas e móveis), (11) açaí, (12) mineração, (13) madeira de manejo florestal, e (14) compras públicas. Para cada uma dessas cadeias prioritárias foi desenvolvido um plano de implementação por meio de oficinas, análise de estudos de caso internacionais, fóruns públicos e visitas técnicas. No total, o plano continha cerca de 70 iniciativas, 280 ações e 1.400 marcos de implementação, que foram desenhados e discutidos com a sociedade. Foi instituída a Unidade Gestora do Pará 2030, dentro na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (Sedeme), e definiu-se uma equipe operacional com dois representantes de 19 secretarias e outras instituições públicas, como o Banpará. O Pará2030 teve vida muito curta. Entre a apresentação oficial (junho de 2016) e as eleições (outubro de 2018), foram pouco mais de dois anos em que ele esteve de fato em implementação, após um longo e exigente período de preparação. Com a mudança governamental, algumas ações que faziam parte do Pará 2030 foram canalizadas para o programa Cadeias Prioritárias, coordenado pela Sedeme, embora até a data deste levantamento não tenham sido encontradas informações públicas sobre o programa. Apesar disso, muito da discussão e das propostas levantadas pelo Pará 2030 continua atual e relevante para o estado.

**TABELA 2: OPÇÕES POLÍTICAS PARA INTERVIR EM ÁREAS AGRÍCOLAS (JÁ DESMATADAS) E FLORESTAIS**

Tipos de intervenções	Tipo de área e cadeias relacionadas	Instrumentos	Oportunidades	Desafios
Intensificação produtiva	Agrícola. Principalmente pecuária, mas a mesma lógica se aplica a culturas agrícolas, como grãos e óleo de palma. Tem relação com as florestas plantadas.	Crédito, assistência técnica e capacitação, certificação ou prêmios.	Quando aliada ao cumprimento do Código Florestal, reduz a necessidade de abrir novas áreas (o efeito “poupa terra”); incentiva a mudança de mentalidade para um modo de produção ambientalmente mais correto e aumenta a renda do produtor via ganhos de eficiência.	Elevado investimento inicial e retorno de longo prazo dificultam a adoção. Exigência de maior conhecimento técnico e insumos diferenciados. Falta de incentivo por parte do mercado (dificuldade de pagar prêmios) por causa da insuficiente demanda global de produção sustentável.
Alternativas à agricultura de corte e queima e transição agroecológica	Agrícola. Inclui uma diversidade de culturas, principalmente ligadas à agricultura familiar, como o açaí, o cacau, a pimenta e a mandioca.	Crédito, assistência técnica e capacitação, mercados institucionais, fomento ao associativismo e cooperativismo.	Redução do impacto ambiental associado ao uso do fogo, gestão mais eficiente da propriedade, geração de renda e redução do uso de agrotóxicos.	Exigência de mais conhecimento técnico e visão estratégica na gestão da propriedade. Ganho de escala.
Restauração florestal (nível da propriedade ou paisagem, e inclui tanto a recuperação florestal como a restauração convencional)	Agrícola. Quando é restauração produtiva, pode incluir cadeias como o cacau, o açaí, madeira de lei, castanha, óleos etc.	Assistência técnica e capacitação, crédito para restauração produtiva (SAF, florestas plantadas), acoplado a outros pacotes de crédito; créditos de carbono, certificação e prêmios para produtos florestais madeireiros e não madeireiros (PFM e PFMN), zoneamentos.	Permite ganhos ambientais e socioeconômicos (em alguns casos). Restauração de paisagem para além da lei (Código Florestal), tem um potencial muito elevado do ponto de vista ecológico.	Custo elevado para o produtor e necessidade de monitoramento complexo (no caso do PRA) <sup>18</sup> . Restauração produtiva com elevada demanda de mão de obra e conhecimento, e a restauração de paisagem demanda elevado nível de organização.
Manejo florestal comunitário	Florestal. Inclui produtos florestais madeireiros e não madeireiros, como castanha e óleos, entre outros.	Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), incentivo à organização social, créditos de carbono, certificação, parcerias entre setor privado e comunidades, compras públicas.	Permite a valorização da floresta em pé, promove meios de vida de populações extrativistas e preservação da biodiversidade, promove o uso de todos os produtos florestais (madeira, caça, medicinais, frutíferas e óleos), valoriza os conhecimentos tradicionais.	Alto custo de implementação e manutenção, adoção de práticas sustentáveis, baixa qualificação, ciclos longos, competição com madeira ilegal, informalidade.
Manejo florestal empresarial	Florestal. Geralmente relacionado a produtos florestais madeireiros, mas pode incluir não madeireiros.	PMFS, certificação, assistência técnica.	Permite a valorização da economia florestal e maior conexão com mercados seletivos, e oportunidade de verticalização de PFM e PFMN.	Falta de mão de obra qualificada, demora e burocracia na aprovação de PMFS, elevado investimento.
Turismo de base comunitária	Florestal. Turismo.	Planos de gestão, programas de fomento, fortalecimento do associativismo, capacitação, comunicação e marketing nacional e internacional.	Potencial de valorização da economia florestal e valorização da riqueza sociocultural amazônica, melhoria nos meios de vida e autoestima das populações locais, promoção de imagem positiva da Amazônia.	Organização social precária, baixo número de visitantes, dificuldades logísticas e de segurança pública.
Pesca e aquicultura sustentável	Agrícola e florestal. Diversidade de peixes, incluindo o pirarucu, o tambaqui e o tucunaré.	Acordos de pesca, seguro-defeso, fortalecimento de colônias de pescadores, capacitação, programas de compras públicas e crédito.	Produção de proteína de baixas emissões, valorização dos meios de vida de populações locais e desenvolvimento industrial associado.	Falta de conhecimento técnico, necessidade de fiscalização e monitoramento de estoques, organização social precária e cadeia desestruturada.

## A IMPORTÂNCIA DOS INCENTIVOS COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL E O SEU NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO

A compreensão do tipo de instrumentos a utilizar é fundamental para uma correta intervenção. Nesse âmbito, os incentivos são instrumentos que assumem particular relevância. No passado, foi dada pouca relevância aos incentivos, em comparação, por exemplo, com os desincentivos (como multas e outras punições). A maioria dos incentivos existentes atualmente, como a certificação, o crédito ou as isenções fiscais, atua no nível da propriedade ou individual. Um produtor tem acesso a esses benefícios, geralmente, de forma voluntária e baseado em critérios de elegibilidade individuais definidos pelo desenho do instrumento (por exemplo, tamanho de propriedade, enquadramento na renda, motivações pessoais etc.). No caso específico do Territórios Sustentáveis, os incentivos previstos são condicionados basicamente ao compromisso individual de zero desmatamento e ao cumprimento do Código Florestal. Instrumentos no nível da propriedade são normalmente mais simples e rápidos de implementar.

Contudo, eles sofrem de alguns problemas. Um dos principais problemas é o chamado viés de autosseleção, ou seja, a ideia de que os aderentes a esse tipo de iniciativas têm determinado perfil (no caso, mais próximo ao discurso da sustentabilidade, ou que já desmataram o que tinham para desmatar etc.) e que esse incentivo ajudará a converter os já convertidos. Assim, esse tipo de instrumento pode ter impacto ínfimo ou mesmo zero no desmatamento (embora esse tipo de iniciativa seja fundamental quando se

fala no desenvolvimento mais amplo e para conquistar o apoio dos atores do território). Outro problema ao olhar apenas no nível da propriedade é que essas ações podem ter efeitos indiretos perversos, como a canalização de incentivos públicos ou privados para atividades ilegais. Um exemplo seria um produtor que tem uma fazenda legal e que recebe incentivos para essa produção, mas que mantém outras fazendas, por exemplo, dentro de área indígena e/ou em nome de laranjas. Um terceiro problema relaciona-se com o custo associado ao monitoramento individual por propriedade, que é exigente, principalmente quando ele não é automatizado.

Uma alternativa que tem conquistado espaço e está relacionada com a emergência das abordagens de paisagem (quadro 7) são os incentivos territoriais. Nesse caso, os critérios são definidos com base na *performance* do território como um todo, e os benefícios são direcionados para o usufruto de todos nesse território. Um bom exemplo de um instrumento territorial é o ICMS Verde, um mecanismo que estimula a transferência de recursos provenientes do ICMS aos municípios, com base em critérios e metas ambientais atingidas por eles. Os benefícios, no caso, não atingem diretamente nenhum produtor em específico, mas beneficiam o município como um todo (com base na posterior distribuição do benefício). Um exemplo malsucedido é o Programa Municípios Verdes (PMV), que fracassou na sua tentativa de atrair incentivos robustos para municípios que diminuíssem

18 PRA é o Programa de Regularização Ambiental, que detalha os passos necessários para que os proprietários e posseiros rurais possam adequar as suas propriedades ou posses às exigências do Código Florestal. No Pará, o PRA foi regulamentado em 2015.

significativamente as suas taxas de desmatamento. Outros exemplos incluem os sistemas de compras preferenciais, quando determinada empresa prioriza compras em determinado território (essencialmente de baixo risco socioambiental), que pode envolver prêmios territoriais. Ambos os níveis de implementação oferecem vantagens e desvantagens.

Tal como as abordagens de paisagem, os incentivos com foco nos territórios são mais efetivos para minimizar efeitos de vazamento ou para melhor distribuir benefícios entre atores. Eles são também mais simples e baratos de monitorar e menos aptos a usos irregulares.

Contudo, eles são de maior complexidade no desenho e implementação. Além disso, não conseguem resolver o chamado problema do *free-rider*, ou seja, os ganhos de um eventual não cumprimento do acordo são apenas de quem o executa (por exemplo, aumentar desmatamento), enquanto as perdas dos benefícios afetam a todos por igual no território. Com base nessa discussão, o presente relatório adota uma visão mista de combinação de incentivos individuais (mais simples e rápidos de implementar) com incentivos territoriais (mais lentos, porém mais efetivos)<sup>19</sup>.



©Erik Lopes

Agricultor familiar participante de projeto de cacau, São Félix do Xingu, Pará.

<sup>19</sup> Um dos maiores exemplos desse debate é a certificação, que inclui quem defenda certificação territorial (por exemplo, indicações geográficas) e quem defenda a certificação por produto (CSPO, na cadeia da palma, ou FSC, na madeira).

## QUADRO 7: AS ABORDAGENS DE PAISAGEM

Há vários tipos de abordagens para planejamento territorial. Uma delas é a abordagem setorial, que é o método mais clássico do planejamento público. As abordagens setoriais podem ser para setores específicos (por exemplo: florestal, agrícola, mineral etc.), no nível da cadeia (por exemplo: Moratória da Soja) ou no nível dos atores (por exemplo: Política de Manejo Florestal Comunitário e Familiar do Pará). Outra é a abordagem de paisagem, que essencialmente aborda de forma conectada os vários temas (água, floresta, produção agrícola, meios de vida etc.), os vários atores (indígenas, extrativistas, agricultores familiares, agricultores de grande porte, corporações etc.) e as várias cadeias. Quando essa abordagem foca especificamente em um território, ela é uma abordagem de paisagem, e, quando esse território coincide com uma unidade administrativamente definida, essa abordagem de paisagem pode chamar-se abordagem jurisdicional (Reed et al., 2015). Exemplos de abordagens no nível da paisagem, com maior ou menor detalhamento, incluem os zoneamentos ecológico-econômicos, o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163 e o recém-aprovado Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado do Município de Paragominas. As abordagens de paisagem têm recebido especial atenção nos últimos anos por mostrarem um potencial mais efetivo. Apesar de cada setor, grupo de atores ou cadeia ter os seus problemas e desafios específicos, é cada vez mais consensual que a solução efetiva desses problemas requer intervenções em outros temas. Por outro lado, desenhar políticas e intervenções isoladamente pode levar a problemas de incoerência e sobreposição entre elas. Finalmente, olhar apenas um setor ou grupo de atores poder ter efeitos perversos de vazamento para outros. Apesar de promissoras, as abordagens de paisagem são mais lentas e complexas de implementar.

## RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

**3.1 Evitar a sobreposição e redundância do Territórios Sustentáveis com outros programas de desenvolvimento no estado**

Por exemplo, o Cadeias Prioritárias. Isso é fundamental para incorporar de forma consistente o modelo de desenvolvimento sustentável do estado no longo prazo. Para isso, o Territórios Sustentáveis deveria ser desenhado e implementado, na sua fase inicial, por uma secretaria central para o desenvolvimento do estado, como a Sedeme ou a Sedap, e ter como parceiros principais de implementação as restantes secretarias de desenvolvimento, incluindo o Ideflor-bio.

**3.2 Alinhar as estratégias estaduais para cadeias produtivas na estrutura do Territórios Sustentáveis.**

As cadeias de atuação prioritária devem envolver tanto atividades agrícolas como florestais e ter um importante componente social. Nesse sentido, propomos a priorização de 10 cadeias/atividades: (1) cacau, (2) pecuária, (3) grãos, (4) açaí, (5) madeira nativa, (6) palma de óleo, (7) mandioca, (8) (socio)biodiversidade (9) turismo e (10) pesca e aquicultura. Parte significativa desse trabalho já foi realizada pelo Plano Pará 2030, que essencialmente necessitaria uma atualização nas projeções e atividades realizadas, bem como a inclusão dos setores que não tenham sido consultados na primeira fase.

**3.3 Apoiar a discussão final e aprovação das Políticas de Manejo Comunitário e de Agroecologia**

Nomeadamente a Política de Manejo Florestal Comunitário e Familiar do Pará e a Política Estadual de Agroecologia, Produção Orgânica e da Sociobiodiversidade. Essas duas políticas são fundamentais para os avanços do Territórios Sustentáveis, principalmente junto às comunidades extrativistas e de agricultores familiares.

**3.4 Utilizar o Territórios Sustentáveis como dinamizador e articulador das várias iniciativas na estrutura do estado, com o foco em territórios específicos.**

Realizar um levantamento de projetos e iniciativas que tocam em temas relevantes ao Territórios Sustentáveis, como, por exemplo, o Plano ABC Estadual, o Projeto Prosaf, o Projeto Pará Florestal e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Piscicultura do Baixo Amazonas, e avaliar a possibilidade de alavancar essas iniciativas já existentes.

**3.5 Apoiar agricultores familiares, médios e grandes proprietários com base no incentivo inteligente**

Esta intervenção foca no nível do estabelecimento e baseia-se na disponibilização de um conjunto de benefícios para os produtores que assumirem o compromisso individual com o desmatamento zero e o cumprimento da lei (Código Florestal e trabalho decente). Esses benefícios incluem priorização para regularização ambiental e fundiária, apoio direto do estado via assistência técnica ou capacitações e implementação de instrumentos públicos ou privados, como isenções fiscais (por exemplo, Imposto Territorial Rural), certificações e crédito bonificado (taxa de juros mais baixa para quem assume o compromisso e oferece menor risco). Provavelmente, esse tipo de ação terá, isoladamente, pouco impacto no desmatamento, mas será muito importante para conquistar a narrativa do território e dar um caminho viável a quem quer produzir na legalidade, separando o trigo do joio.

**3.6 Apoiar povos indígenas, povos e comunidades tradicionais com base em incentivos individuais**

Exemplos de incentivos incluem certificações, complementados com medidas potenciadoras, como apoio ao associativismo, disponibilização de Ater diferenciada e criação ou incentivo a mercados institucionais e de compras públicas.

**3.7 Estruturar o Territórios Sustentáveis em torno de quatro subprogramas através de planos de desenvolvimento territorial participativos.**

Em paralelo à atuação com base em incentivos individuais, focar no nível dos territórios, de forma holística, por meio da estruturação dos quatro subprogramas e posterior alinhamento destes em planos de desenvolvimento territorial participativos. Esses subprogramas devem identificar as demandas de cada grupo de atores e estruturar um plano de trabalho, com metas e meios de verificação, para cada território. Esses territórios terão a sua *performance* avaliada e conectada com incentivos territoriais, como isenções fiscais, crédito bonificado, prêmios e outros (ver também recomendações específicas 4.3, 5.4 e 6.5).

**3.8 Criação de uma estrutura externa ao governo para a gestão do Territórios Sustentáveis**

A criação de uma estrutura externa ao governo para a gestão do Territórios Sustentáveis deve permitir maior agilidade, captação de investimento e alinhamento publico-privado (ver recomendação geral 6).

# RECOMENDAÇÃO GERAL 4:

INICIAR UM PROCESSO DE INTERVENÇÃO REGIONALIZADA COM FOCO NA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS CONCRETOS DOS TERRITÓRIOS E DA SUA POPULAÇÃO

## OS ESTÁGIOS DE FRONTEIRA OU DE TRANSIÇÃO FLORESTAL

A teoria da Transição Florestal é complementar ao modelo von Thunen (explicado acima) e, essencialmente, prevê que cada país (ou território) passa por um processo de transição no qual cobertura florestal e desenvolvimento socioeconômico estão intimamente relacionados. A cobertura florestal é inicialmente abundante, depois diminui com o tempo e com o avanço do desenvolvimento socioeconômico e começa a reemergir (reflorestação) após atingir certo limite inferior (Rudel et al., 2005). Associados a essa inversão da curva estão vários fatores, como a criação de empregos mais bem remunerados nas cidades e o conseqüente abandono de terras e o fato de a falta de recursos florestais nessas regiões induzir novos plantios. Com base nesse conhecimento, cabe aos intervenientes públicos e privados induzir que o ponto de inflexão seja o menos inferior possível (evitando desmatamento) e que a regeneração ocorra mais rapidamente (figura 4).

Em paralelo à teoria da transição florestal, os estudos de fronteira oferecem também importantes elementos conceituais. Fronteira agrícola, fronteira do desmatamento, frente pioneira e frente de expansão, entre outros, são termos muito utilizados para descrever o processo de expansão agrícola em áreas de floresta, em especial na Amazônia, e complementam as teorias anteriores (Rodrigues et al., 2009; Martins, 2009). A esse movimento estão associados os famosos ciclos de *boom* e colapso. Além das vertentes econômica e histórica explicadas acima, o desmatamento está intimamente ligado à conquista ou apropriação de terra. Esse processo é influenciado por fatores como o processo de colonização e as características individuais e do grupo familiar. Muito importante na noção de fronteira é a ideia de “marcha civilizacional”, ou seja, de abertura de novas áreas ao progresso, o que introduz importantes variáveis culturais (Browder et al., 2008), mas também conflitos com os habitantes originários (Martins, 2009).

Planejamento territorial participativo na Vila Pot-Kro, TI Tríncheira/Bacajá, Pará.

©Kevin Arnold

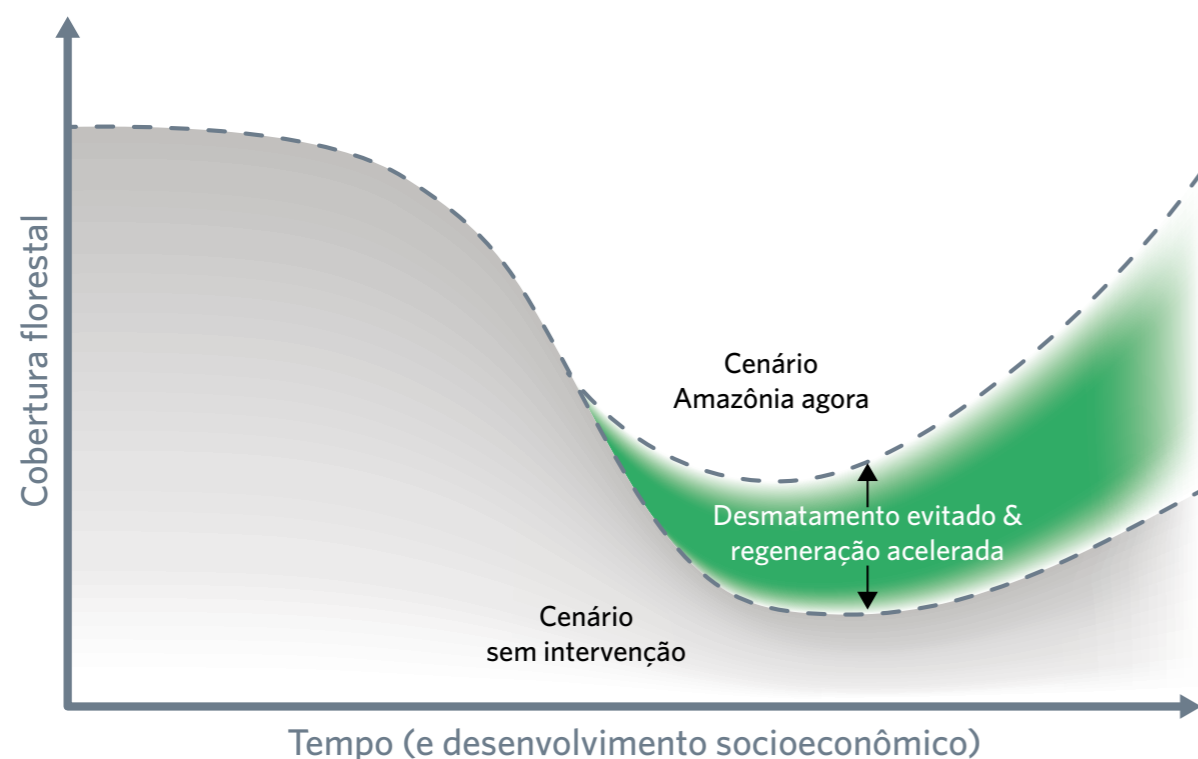
## MODELO TERRITORIAL DE INTERVENÇÃO E O PAPEL DOS ZONEAMENTOS (ZEEs)

Baseado em três importantes discussões teóricas (modelo von Thunen, teoria da Transição Florestal e estudos de fronteira), vários autores tipificaram os estágios de fronteira ou da transição florestal. A versão mais simplificada identifica três estágios: (1) florestas, (2) fronteiras, e (3) mosaicos de agricultura-floresta (Angelsen, 2007). Para este documento, buscando um melhor entendimento na formulação de políticas públicas, o estágio florestas (estágio 1) será subdividido entre florestas sob pressão e florestas remotas. Dessa forma, serão considerados quatro estágios de transição florestal. A figura 5 apresenta um modelo territorial dos estágios de fronteira e os conecta com diferentes tipos de intervenção para comando e controle e

ordenamento territorial (ver recomendação geral 2) e para desenvolvimento em áreas agrícolas e florestais (ver recomendação geral 3). Essa tipologia é fundamental para entender que cada um desses estágios terá dinâmicas próprias e que as intervenções apropriadas para conter desmatamento nesses contextos devem ser também diferentes.

No Pará, os zoneamentos ecológico-econômicos (ZEEs) são o instrumento que mais se aproxima dessa abordagem. Os ZEEs baseiam-se na análise físico-biótica, socioeconômica e jurídica de cada território, porém não incluem a análise das dinâmicas de desmatamento. No Pará, o MacroZEE estadual (escala de 1:1.000.000) foi instituído pela Lei Estadual 6.745/2005. Ele

FIGURA 4: CURVA DA TRANSIÇÃO FLORESTAL

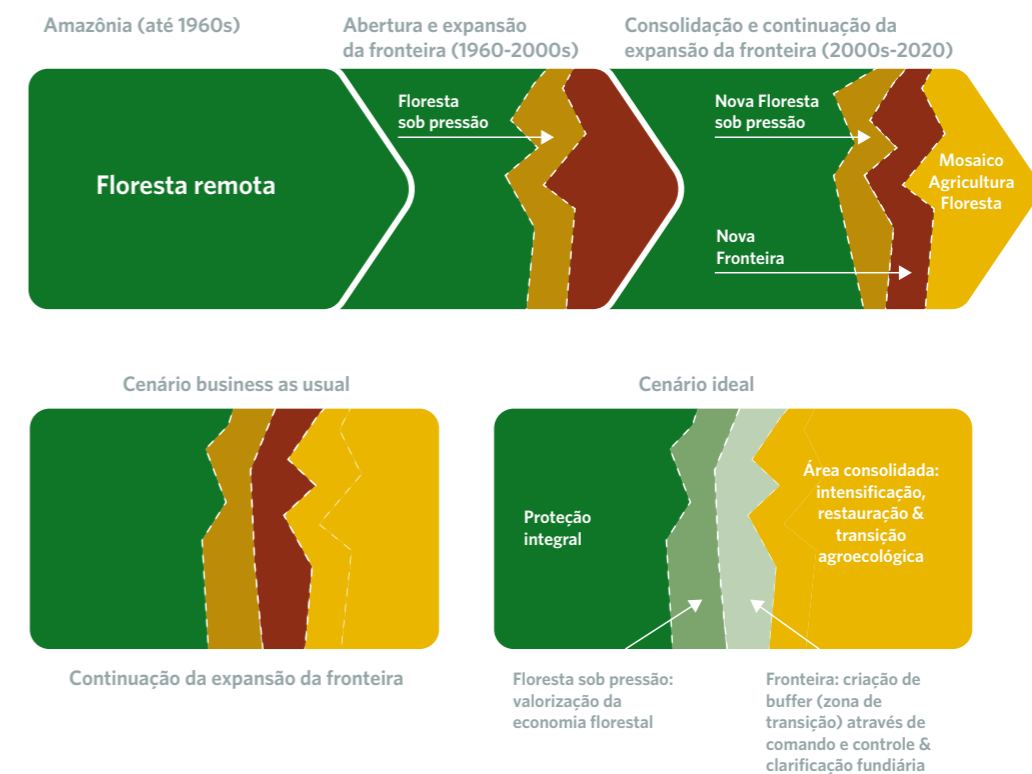


**O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, DO GOVERNO FEDERAL, FOI UMA IMPORTANTE EXPERIÊNCIA NO PARÁ QUE PODE APRESENTAR LIÇÕES APRENDIDAS PARA OS TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS.**

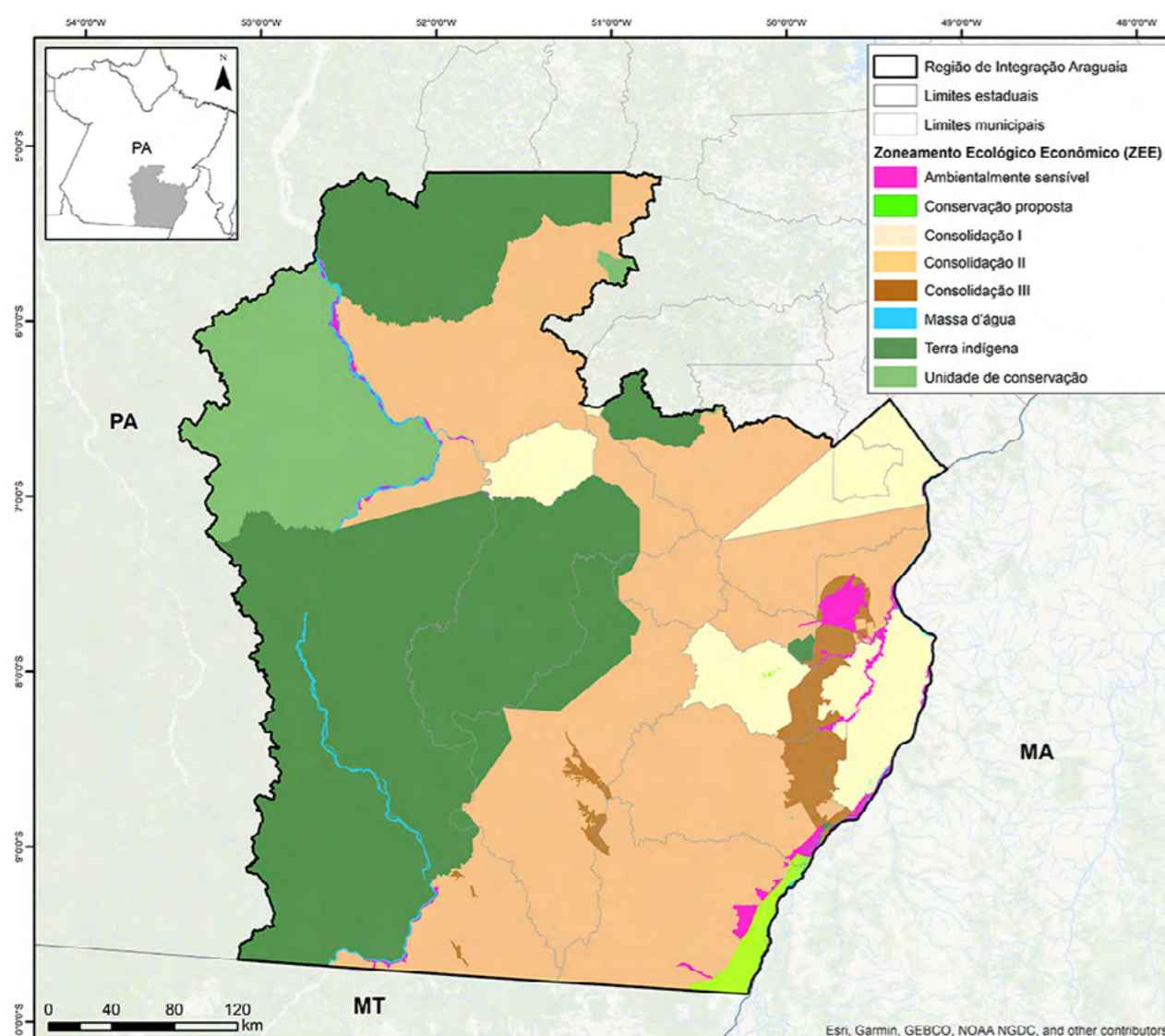
foi posteriormente detalhado em duas regiões prioritárias. O zoneamento da área de influência da BR-163 (escala de 1:250.000), que foi instituído pela Lei Estadual 7.243/2009, e o zoneamento das regiões da Calha Norte e da Zona Leste (escala de 1:100.000), instituído pela Lei Estadual 7.398/2010 (figura 6). Ficou ainda pendente a elaboração de um ZEE para a região do Marajó. Apesar de significarem avanços no planejamento territorial, os ZEEs estão muito aquém do seu potencial. Para além da não incorporação das dinâmicas de desmatamento (e, com isso, ajudarem a identificar áreas prioritárias e afinar possíveis intervenções), algumas limitações e desafios têm sido levantadas:

a) falta de uma metodologia unificada; b) baixa incorporação das diretrizes do ZEE nas políticas de planejamento estadual (por exemplo: canalização de incentivos fiscais, bancários ou de mercado com base no ZEE); c) pouco envolvimento do setor privado; e d) necessidade de atualização e de qualificação da participação social (Szlafsztein et al., 2016). Por isso, seria importante adaptar e fortalecer esses instrumentos no contexto atual.

FIGURA 5: UM MODELO TERRITORIAL DE ESTÁGIOS DE FRONTEIRA E OS SEUS TIPOS DE INTERVENÇÃO



**FIGURA 6: ZONEAMENTOS ECOLÓGICO-ECONÔMICO DA ZONA LESTE (RECORTE RI ARAGUAIA)**



## AS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO COMO MODELO DE REGIONALIZAÇÃO PARA O PARÁ

A regionalização proposta pelo Governo do Estado do Pará foi feita com base nas regiões de integração. O principal motivo para definir esse modelo de regionalização, para além da lógica econômica e de infraestrutura, é que ele já é utilizado pelo estado na sua alocação orçamentária. Das 12 regiões de integração, o Governo do Estado definiu três regiões prioritárias (Xingu, Araguaia e Tapajós), e a Região do Araguaia foi escolhida para ser a primeira. Por ser uma área, ainda assim, grande (corresponde a 18 municípios), foi selecionada uma sub-região prioritária, chamada de TS-279, para implementação das primeiras atividades (figura 2).

Uma das mais importantes experiências semelhantes que ocorreram no Pará foi o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, pelo Governo Federal. Apesar de ter tido um foco mais social e menos ambiental, o Territórios da Cidadania avançou em um conjunto de instrumentos similares aos propostos pelo Territórios Sustentáveis. Eles incluem a constituição de fóruns regionais e a definição de planos de desenvolvimento regional. Algumas dessas estruturas e instrumentos ainda estão parcialmente em vigor e podem ser reutilizadas ou reativadas. Outra experiência tentou implementar um modelo semelhante, mas teve vida

curta. A Política Estadual de Socioeconomia do Estado do Pará, que criou o Sistema Estadual de Socioeconomia, instituída em 2018, ainda chegou a ser discutida em algumas regiões, porém foi abandonada com a mudança de governo no ano seguinte. Essas experiências podem trazer importantes insumos para a implementação do Territórios Sustentáveis.

O modelo de regionalização proposto neste relatório absorve algumas dessas ideias, bem como a discussão sobre abordagens territoriais (ver recomendação geral 3), mecanismos de REDD+ (ver recomendação geral 5) e mecanismos de cadeias produtivas (ver recomendação geral 6). A ideia passa por alinhar todos esses diferentes mecanismos e oportunidades em um mesmo modelo para evitar sobreposições, dispersão ou conflitos entre agendas. A proposta deste relatório é implementar os Planos de Desenvolvimento Territorial Participativos (ver recomendação específica 3.7) no nível das 12 regiões de integração do estado. Os planos podem ser complementados com zoneamentos regionais. Assim que aprovados, esses planos poderão ser vinculados ao Fundo Amazônia Oriental para assegurar financiamento, e uma parte desse financiamento pode vir de programas de pagamentos por resultados, como o



programa REDD Early Movers (REM), mas de forma regionalizada, para incentivar as regiões a melhorar sua *performance*. Unidades territoriais sub-regionais (municípios, grupos de municípios ou territórios prioritários) podem e devem ser utilizadas interinamente como forma de acelerar o processo, assegurando coerência metodológica para poderem ser, mais tarde, integradas no Plano Regional (no nível da região de integração) com ou sem os zoneamentos. Esse plano deve ser especificado por metas e meios de

verificação e atividades para atingir essas metas, e aprovado em um fórum regional representativo dos atores do território.

Um componente fundamental desses planos são os subprogramas. Subprograma é uma terminologia frequentemente utilizada no jargão dos doadores para referir a especificação de um programa para um determinado tema ou grupo de atores. Conhecidos exemplos de subprogramas incluem o Subprograma de Políticas de Recursos Naturais do PPG7 (Programa Piloto



©Agência Pará  
Visita técnica das equipes do Territórios Sustentáveis. 5 de Agosto de 2020, São Félix do Xingu, Pará.

para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil) e os Subprogramas Indígenas do REM do Mato Grosso e do Acre. Os ingredientes de um subprograma variam em função do contexto. Para o caso específico do Plano Estadual Amazônia Agora, a proposta é criar quatro subprogramas: (1) agricultura familiar, (2) territórios indígenas, (3) unidades de conservação e (4) agropecuária intensiva. Cada um desses subprogramas deverá ser construído de forma inclusiva, com os representantes dos atores no território, por

meio de oficinas e processos de participação abertos, como o apoio de um comitê técnico. O ingrediente principal de cada subprograma é um plano de trabalho sistematizando a visão de desenvolvimento do grupo de atores para o território. Em paralelo à regionalização do financiamento de pagamento por resultados, o sistema pode também regionalizar o sistema de repartição de benefícios, obviamente de acordo com a construção do processo de salvaguardas socioambientais (ver recomendação geral 5).



©Ronaldo Rosa  
Plantio de feijão caupi, Embrapa Amazônia Oriental, Belém, Pará.

## RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

**4.1 Adotar as 12 regiões de integração como modelo de regionalização da estrutura do Governo do Estado**  
As 12 regiões de integração são atualmente a base do modelo de regionalização do Territórios Sustentáveis. No caso da regionalização da estrutura do Governo do Estado do Pará pode passar pela instituição de um secretário regional<sup>20</sup> para cada uma delas, com uma pequena equipe de apoio.

**4.2 Aproveitar as lições aprendidas e instrumentos de experiências passadas de regionalização**  
Analisar e levantar toda a informação disponível de experiências de regionalização passada, em particular do Programa Territórios da Cidadania, de forma a conhecer suas lições aprendidas e instrumentos que possam ser utilizados na atualidade, como planos já aprovados e comitês parcialmente em funcionamento.

**4.3 Estruturar Planos de Desenvolvimento Territorial Participativos em unidades territoriais sub-regionais**  
Começar por unidades territoriais sub-regionais (municípios, grupos de municípios ou territórios prioritários), é uma forma de acelerar o processo. Contudo, é importante assegurar coerência metodológica para que eles possam ser, mais tarde, integrados no Plano Regional. Idealmente, esses planos devem incluir também zoneamentos regionais.

**4.4 Evitar a dispersão de esforços e priorizar regiões críticas**  
A realizar por meio da metodologia da recomendação específica 5.3 (implementação em território prioritário e posterior escala para região de integração). Contudo, é importante, ao mesmo tempo, definir um processo de escala e cronograma para as restantes regiões de integração. A aliança com parceiros da sociedade civil é fundamental para avançar de forma faseada e estruturada para os restantes territórios.

**4.5 Incluir ao Territórios Sustentáveis quatro subprogramas: agricultura familiar, territórios indígenas, unidades de conservação e agropecuária intensiva**  
Estes subprogramas serão a base do sistema de repartição de benefícios estadual (ver recomendação geral 5). Para isso, é necessário avançar com as negociações com grupos indígenas e extrativistas no estrito cumprimento das normas para consulta livre, prévia e informada (ver recomendação geral 1).

**4.6 Regionalizar a estrutura do Fundo Amazônia Oriental para incentivar a competição por resultados entre regiões**  
Tal pode ser feito conectando a alocação de recursos ao cumprimento progressivo das metas estabelecidas nos Planos de Desenvolvimento Territorial Participativos.

**4.7 Atualizar os zoneamentos estaduais e incorporação das suas diretrizes de planejamento**  
Atualizar os ZEEs estaduais por meio da unificação metodológica e do foco territorial adotado no Territórios Sustentáveis. Essa atualização deve ser complementada com a incorporação dos ZEEs nas diretrizes de planejamento do estado, por exemplo via canalização de incentivos fiscais, bancários ou de mercado, com base no ZEE, em um mecanismo complementar ao proposto anteriormente (ver recomendação específica 3.7).

<sup>20</sup> Atualmente, existem duas estruturas regionalizadas: a Secretaria Regional de Governo do Baixo Amazonas e o Centro Regional de Governo do Sudeste do Pará.

# RECOMENDAÇÃO GERAL 5: DESENVOLVER O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA PARA A ESTRUTURAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE REDD+ JURISDICIONAL

## DESCOMPLICANDO O CONCEITO DE REDD+

**O** REDD+ é um mecanismo global que visa transferir recursos financeiros a países em desenvolvimento baseados em resultados de redução de emissões no setor florestal (quadro 8). Há cinco atividades incluídas no REDD+: (1) desmatamento; (2) degradação; (3) conservação de estoques; (4) manejo sustentável; e (5) aumento de estoques de carbono. Porém, os focos principais de atuação, até o presente momento, têm sido o desmatamento e, em menor escala, a degradação e a conservação de estoques. Quando se fala em REDD+, trata-se essencialmente de duas grandes linhas de atuação. A primeira é o regime de REDD+ no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que é um mecanismo global robusto, mas também de implementação mais lenta e complexa porque depende de amplos acordos internacionais. As Conferências das Partes (COP) anuais são os momentos-chave em que são adotadas as suas principais decisões. A segunda são as iniciativas bilaterais ou multilaterais de REDD+ fora da UNFCCC, que visam acelerar a implementação em contextos nacionais. Exemplos desses tipos de iniciativas incluem o Programa REDD+ Early Movers (REM) da Alemanha, a Iniciativa para Florestas e Clima da Noruega, o Dispositivo de REDD da União Europeia e o Forest Carbon Partnership Facility do Banco Mundial, entre outros. Cada uma dessas iniciativas adota uma abordagem própria, e a ideia central delas é convergir em um mecanismo único, no nível global, em médio prazo.

Foto aérea de fragmentação de paisagem, São Félix do Xingu, Pará.

©HaroldoPaloJr

## QUADRO 8: HISTÓRICO DO REDD+

O REDD+ (inicialmente RED) foi introduzido, pela primeira vez, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) na COP11 (Conferência das Partes) de Montreal, em 2005, e foi sendo construído ao longo dos anos. Em 2007, o REDD (já com o segundo D, em referência à degradação florestal) foi incluído no Plano de Ação de Bali na COP13, e alguns dos seus princípios e linhas de orientação foram introduzidos na COP15 de Copenhague (que já inclui o +, em referência à conservação das florestas). Em 2010, foram adotados os Acordos de Cancun, na COP16, que, entre outras coisas, estipularam as cinco atividades incluídas no REDD+. Em 2013, a maioria do trabalho conceitual do REDD+ foi terminado com o Marco de Varsóvia. O Acordo de Paris, adotado na COP21, inclui o REDD+ no seu artigo 5, mas ficam ainda decisões pendentes, nomeadamente em relação ao financiamento. Mais de 50 países adotaram programas de REDD+, e muito financiamento foi disponibilizado por doadores para a preparação desses programas (o chamado *readiness*).

## QUAL O NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DO REDD+ JURISDICIONAL?

Existem três níveis de implementação de REDD+: (1) nacional; (2) subnacional; e (3) projeto (que pode ser via ONG ou setor privado). O termo jurisdicional implica a conexão com um nível administrativo (no caso do Brasil, União, estado ou até município) e surge como oposição à noção de projeto de REDD+, sem coincidência com fronteiras administrativas bem delimitadas.

Apesar de muito da discussão e implementação inicial de REDD+ ter sido feita em torno de projetos, o foco do REDD+ no quadro da UNFCCC sempre foi o nível nacional. Esse é considerado o nível de implementação ideal porque permite evitar vazamento, reduz custos de transação na implementação, permite maior protagonismo dos governos e se mostra mais efetivo em atingir os resultados de redução de desmatamento. Contudo, o nível nacional é considerado demasiado lento, e, por isso, outras organizações vêm incentivando a implementação de REDD+ no nível subnacional, no Brasil correspondente aos estados. A liderança na defesa do nível subnacional é da Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Floresta (GCF Task Force), criada em 2008 e que tem o Pará como uma das jurisdições subnacionais fundadoras. O nível subnacional não é, contudo, um fim em si mesmo, mas sim um passo intermediário para atingir o nível nacional. Acre e Mato Grosso são exemplos de estados com programas subnacionais de REDD+.

**O REDD+ É UM MECANISMO GLOBAL PARA COMPENSAR FINANCEIRAMENTE PAÍSES PELA REDUÇÃO DAS EMISSÕES NO SETOR FLORESTAL.**

## COMO O PARÁ PODE RECEBER RECURSOS DE MECANISMOS DE REDD+?

Para que os países interessados possam receber recursos, é necessário cumprir quatro condições: (1) ter uma estratégia nacional que atenda à origem do problema (os *drivers* do desmatamento); (2) adotar um nível de referência para as emissões florestais que sirva de linha de base (as chamadas Frel); (3) possuir um sistema de monitoramento robusto e transparente, que garanta que as emissões sejam totalmente mensuradas, reportadas e verificadas (os chamados MRVs); (4) ter um sistema que garanta que as salvaguardas socioambientais sejam implementadas (quadro 9). O Brasil foi pioneiro na implementação do REDD+ no nível nacional, em 2015, e já criou os seus instrumentos: (1) a definição da Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+); (2) a aprovação das Frel na UNFCCC (e suas subsequentes revisões); (3) a estruturação do processo de MRVs; e (4) a criação do Sistema

Nacional de Informações sobre Salvaguardas de REDD+ (SISREDD+). Esse processo permitiu ao Brasil receber da Noruega e da Alemanha cerca de 1,3 bilhões de dólares, referentes à redução de emissões entre 2006 e 2015, por meio do Fundo Amazônia. Adicionalmente, o Brasil é também o maior receptor de recursos do Green Climate Fund, fundo criado no Acordo de Paris, tendo direito a receber cerca de US\$ 96 milhões pela redução de emissões em 2014-2015. Esse recurso foi recentemente canalizado pelo Governo Federal para financiar o programa Floresta+, que pode ser uma importante janela de financiamento para restauração e valorização da floresta em pé no estado do Pará.

No nível subnacional, tanto o Acre como o Mato Grosso já receberam recursos provenientes da redução de desmatamento via participação no programa REDD Early Movers. O Acre recebeu 25 milhões de euros da Alemanha, em uma primeira fase, e tem agora 30 milhões de euros a receber da Alemanha e do Reino Unido

**PARA RECEBER RECURSOS DE REDD+ É NECESSÁRIO ESTABELECEER UM CONJUNTO DE MECANISMOS PARA ASSEGURAR A TRANSPARÊNCIA, O MONITORAMENTO E AS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS.**



Reunião de alinhamento do Territórios Sustentáveis. 27 de Julho de 2020, sede do Iterpa, Belém, Pará.



©Ronaldo Rosa

Barco transportando farinha no Rio Guamá, Pará.

para a segunda fase do seu programa. O Mato Grosso já garantiu 45 milhões de euros, também da Alemanha e do Reino Unido. O Pará já formalizou sua candidatura à segunda fase do programa. Por outro lado, em 2020, a Noruega, através da sua liderança informal na recém-criada Architecture for REDD+ Transactions (ART), lançou o *standard* Trees (REDD+ Environmental Excellence Standard), um *standard* internacional idealizado para ser o principal caminho de pagamento por resultados entre potenciais doadores, incluindo grandes corporações que queriam investir em mecanismos de compensação de carbono (*offsets*). Esse *standard* contempla o pagamento por resultados a entidades subnacionais como mecanismo temporário até 2030. O Pará já demonstrou interesse informal em ser o primeiro estado a implementar o *standard*. Finalmente, o estado da Califórnia aprovou, em 2019, a inclusão do REDD+, por meio do Tropical Forest Standard, no seu mecanismo de mercado de carbono. Alguns estados, nomeadamente o Acre, já iniciaram conversações com

a Califórnia, mas a probabilidade de implementação rápida é ainda reduzida. Cada um desses mecanismos terá especificidades, mas, de forma geral, para o estado do Pará alinhar o Amazônia Agora aos mecanismos de REDD+, será necessário: (1) negociar salvaguardas socioambientais incluindo um mecanismo de repartição de benefícios; (2) definir indicadores e linhas de base compatíveis com o *standard* ou programa em questão; (3) criar um sistema de MRVs; e (4) criar um fundo para receber recursos ou adequar o Fundo Amazônia Oriental a essa função. Tendo em consideração o tamanho e a complexidade do estado do Pará, a sugestão é ter dois níveis de implementação do mecanismo de REDD+. Um primeiro seria no nível estadual, que inclui os mecanismos gerais de governança e participação, marcos legais e negociações entre atores. E um segundo nível de operacionalização passo a passo por região de integração, de forma a garantir o envolvimento efetivo dos atores dos territórios e que uma parte significativa da construção seja feita de baixo para cima.

## QUADRO 9: O QUE SÃO AS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS?

Os Acordos de Cancun, adotados na COP16, em 2010, são o marco regulatório das chamadas salvaguardas socioambientais. Foram instituídas sete salvaguardas: (1) complementaridade ou consistência com os objetivos dos programas nacionais e outras convenções ou acordos internacionais relevantes; (2) estruturas de governança transparentes e eficazes; (3) respeito pelos direitos e conhecimentos de povos indígenas e comunidades locais; (4) participação plena e efetiva de todas as partes, em particular de povos indígenas e comunidades locais; (5) consistência com a conservação de florestas e diversidade biológica, garantindo que não haja conversão; (6) evitar os riscos de reversão de resultados; e (7) evitar o risco de vazamento para outras regiões. Em 2015, o Brasil iniciou o seu Sistema Nacional de Informações sobre Salvaguardas de REDD+ (SISREDD+), baseado na interpretação nacional dessas salvaguardas. O Brasil já submeteu dois sumários de salvaguardas à UNFCCC (em 2015 e 2018). No caso das iniciativas subnacionais, os princípios a adotar são os mesmos, porém a sua interpretação pode variar de estado para estado. Em geral, adota-se uma abordagem passo a passo que inclui a definição de um modelo de governança que garanta a participação efetiva de todos os atores e a interpretação das sete salvaguardas para o contexto jurídico-político do estado, incluindo a definição de indicadores e a estruturação de um sistema de avaliação. Para além da participação efetiva de todos os atores, em particular dos povos indígenas, o elemento primordial das salvaguardas é um sistema de repartição de benefícios que garanta que os recursos de pagamento por resultados sejam equitativamente distribuídos pelos beneficiários. No Acre, por exemplo, a fase II do REM distribuiu aproximadamente R\$ 109 milhões de reais entre fortalecimento institucional (30%) e os três subprogramas: (1) indígena (12%); (2) pecuária sustentável (25%); e (3) agricultura familiar (33%).

## RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

**5.1 Iniciar um processo de negociação de salvaguardas socioambientais no nível estadual**  
Com os atores relevantes e incluir as suas estruturas de negociação e supervisão no desenho do Plano Estadual Amazônia Agora. Esse processo deve levar em consideração a tradução das salvaguardas de Cancun para o contexto brasileiro, realizada no âmbito da Comissão Nacional para REDD+, a Conaredd, e as experiências do Acre e do Mato Grosso para o contexto específico subnacional.

**5.2 Acelerar o processo de candidatura ao programa REDD Early Movers e debater a implementação do standard Trees**  
O programa REDD Early Movers pode trazer recursos para o estado no curto prazo. A implementação do *standard Trees* habilita o estado a receber recurso de pagamento por resultados no médio prazo. A definição de metas gerais do Amazônia Agora alinhadas com o Acordo de Paris e reforço da importância dele ajudam a dar credibilidade ao estado nesses processos internacionais.

**5.3 Alinhar os mecanismos de repartição de benefícios dos programas de REDD+ à estrutura de subprogramas do Territórios Sustentáveis**  
De forma a evitar sobreposições e conflitos. Regionalizar os subprogramas (e o mecanismo de repartição de benefícios) pelas 12 regiões de integração do estado como forma intermediária de avançar na implementação.

**5.4 Alinhar o sistema de Monitoramento, Relato e Verificação (MRV) e os indicadores de progresso das salvaguardas à estrutura do Plano Estadual Amazônia Agora**  
Pode ser feito pela destinação de um órgão público para essa missão, como o Cimam. Esse sistema deve incluir também a análise técnica dos mecanismos de estoque e fluxo para repartição de benefícios e estar integrado.

**5.5 Estruturação jurídica do Fundo Amazônia Oriental para cumprir os requisitos necessários para receber recursos de REDD+**  
Em paralelo, apoiar o processo de regionalizar a distribuição dos recursos pelas 12 regiões de integração e definir a alocação interna do recurso de pagamento por resultados com base em critérios de *performance* regionais (ver recomendação geral 4).

**5.6 Assegurar a transparência de todos os processos de participação**  
Incluindo ações públicas e privadas, e alocação de recursos próprios, assim como publicitar os resultados aos parceiros nacionais e internacionais, de forma a dar credibilidade ao estado e a legitimar a captação de recursos substanciais junto a programas nacionais, como o Floresta +, ou internacionais.

**5.7 Acelerar a disponibilização dos recursos do Green Climate Fund por meio do programa Floresta +**  
Acelerar a implementação do Floresta + no estado. Esses recursos, que visam remunerar ativos florestais (em formato ainda pouco claro), devem ser alinhados à lógica de incentivos proposta neste relatório (ver recomendação geral 3).

# RECOMENDAÇÃO GERAL 6:

## ALINHAR O PLANO ESTADUAL AMAZÔNIA AGORA COM AS DINÂMICAS DE MERCADO INTERNACIONAIS

### COMO SURTIU O MOVIMENTO PARA CADEIAS PRODUTIVAS LIVRES DE DESMATAMENTO?

**N**a última década, houve uma mudança significativa no comportamento do setor privado em relação aos impactos socioambientais, em particular ao desmatamento, da sua cadeia de suprimentos. Em boa medida, essa mudança de percepção está relacionada à crescente pressão de consumidores e ONGs, principalmente nos países desenvolvidos.

**DESVINCULAR DESMATAMENTO DE CADEIAS PRODUTIVAS É CADA VEZ MAIS UMA NECESSIDADE DOS MERCADOS INTERNACIONAIS.**

A esse amplo movimento tem-se chamado “iniciativas de cadeias produtivas” ou “movimento para cadeias produtivas livres de desmatamento” (Taylor & Streck, 2018). Em 2010, mais tarde considerado por alguns ano zero do movimento, o Consumers Goods Forum (CGF)<sup>21</sup> lançou o compromisso voluntário de atingir o desmatamento líquido zero nas quatro principais cadeias de elevado risco no desmatamento: (a) soja; (b) óleo de palma; (c) carne; e (d) papel e celulose.

Esse compromisso envolveu cerca de 400 empresas do varejo, indústria e serviços de mais de 70 países, incluindo duas empresas brasileiras: Pão de Açúcar e BRF. A partir desse momento, o movimento ganhou escala com a Tropical Forest Alliance (TFA) e o Soft Commodities Compact da Iniciativa Bancária para o Ambiente, em 2013, e a Declaração de Nova York sobre Florestas, em 2014 (quadro 10). Nos anos seguintes, uma série de empresas multiplicou os seus compromissos, ao mesmo tempo que começaram a ser desenvolvidas ferramentas para monitoramento e avaliação. Esse interesse do setor privado oferece uma clara oportunidade a estados que desenvolvam iniciativas nessa linha.

## QUADRO 10: A PRINCIPAIS PLATAFORMAS E INICIATIVAS ENVOLVENDO O SETOR PRIVADO

A Tropical Forest Alliance (TFA) foi lançada em 2013, pelo CGF, em parceria com o governo dos Estados Unidos, como uma plataforma público-privada com o objetivo de eliminar o desmatamento das principais cadeias de suprimento até 2020. Fazem parte do TFA 74 grandes corporações, incluindo várias com operações no Brasil, como Walmart, Olam, Mondelez, JBS, Marfrig, Cofco, Carrefour e Cargill. Também em 2013, o Soft Commodities' Compact, lançado pela Iniciativa Bancária para o Ambiente, comprometeu-se a contribuir para o desmatamento líquido zero nas quatro *commodities* (soja, palma de óleo, carne e papel e celulose) até 2020. Aderem a esse instrumento 12 dos maiores bancos globais: Barclays, BNP Paribas, Deutsche Bank, Lloyds Banking Group, Royal Bank of Scotland, Santander, Standard Chartered e Westpac (membros da Iniciativa Bancária para o Ambiente), aos quais se juntam J. P. Morgan, Rabobank, Société Générale e UBS. Um ano depois, em setembro de 2014, foi assinada, na Conferência-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Declaração de Nova York sobre Florestas (DNYF). A DNYF é um acordo voluntário não vinculativo que, pela primeira vez, assumiu a meta de reduzir o desmatamento para metade em 2020 e na sua totalidade em 2030. A DNYF inclui como signatárias 57 empresas (incluindo, por exemplo, Walmart, Mondelez, McDonalds, Cargill e L'Oreal), governos nacionais e subnacionais e organizações indígenas. Além disso, assume também o compromisso de apoiar o setor privado a eliminar o desmatamento das quatro cadeias mais importantes até 2020 e os compromissos, que já vinham do desafio de Bonn, em 2010, de restaurar 150 milhões de hectares até 2020 e pelo menos 350 milhões de hectares até 2030.

## OS COMPROMISSOS E OS SEUS INSTRUMENTOS

Quando se fala em iniciativas do setor privado, de forma mais ampla está se falando de várias coisas (tabela 3). Contudo, os acordos mais badalados desse movimento, entre 2010 e 2020, foram os compromissos corporativos de desmatamento zero. Há várias iniciativas e organizações que avaliam o alcance e a efetividade desses compromissos, incluindo Forest500,

CDP, Supply Change e Sustainability Consortium. Na base de dados do Supply Change, 484 das 866 corporações analisadas realizaram compromissos de desmatamento de algum tipo em pelo menos uma das quatro grandes *commodities*. Destas, 351 assumiram objetivos de comprar produção certificada. No total, foram assumidos 862 compromissos, a maioria nos setores

de palma de óleo (339) e papel e celulose (304). Carne e soja são os setores com menor grau de compromissos assumidos, com 63 e 95, respectivamente (Supply Change, 2020).

Como forma de garantir o desmatamento zero, as empresas adotaram essencialmente três caminhos. Na grande maioria dos casos, quatro em cada cinco, as empresas utilizam mecanismos de certificação como forma de garantir a conformidade com o compromisso. Outras formas incluem a adoção de políticas internas

**O PARÁ ESTÁ ASSOCIADO A DUAS INICIATIVAS CONSIDERADAS EMBRIÕES DO MOVIMENTO PARA CADEIAS PRODUTIVAS LIVRES DE DESMATAMENTO: A MORATÓRIA DA SOJA E O ACORDO DA CARNE.**

de aquisição de jurisdições de baixo risco e o monitoramento direto da produção. Apesar de ter gerado grandes expectativas, os resultados desse movimento foram bastante limitados. A meta de desmatamento ilegal zero nas quatro principais *commodities* em 2020 ficou muito longe de ser atingida. Um dos problemas tem a ver com a definição de desmatamento e a falta de clareza nesse aspeto. Dependendo do contexto, as corporações referem-se a desmatamento ilegal (de acordo com as leis de cada país), desmatamento líquido zero (que inclui reflorestamento ou florestamento para compensar o desmatamento) e desmatamento bruto zero (que olha exclusivamente para o desmatamento). Costumam ser referidos, também, a falta de capacidade de implementação dos compromissos, o problema do vazamento e o elevado custo de monitoramento (Lyons-White & Knight, 2018).

TABELA 3: TIPOLOGIA DE INICIATIVAS DE SETOR PRIVADO

Tipo	Exemplos	Abordagem
Aspirações coletivas	TFA, Declaração de Nova Iorque sobre Florestas etc.	Definição de metas gerais por um grupo de agentes privados.
Compromissos públicos	Compromisso público de desmatamento zero da Cargill, da Mondelez e do Carrefour	Comunicar publicamente o compromisso individual de cada empresa.
Códigos de conduta	Políticas internas de direitos humanos ou desmatamento zero da Unilever, da Bunge e da ADM	Definir e implementar políticas internas de produção e suprimento.
Standards setoriais (sanções)	Moratória da Soja e Acordo da Carne no Brasil <sup>22</sup>	Desencorajar um conjunto de práticas por meio da exclusão da cadeia de suprimento.
Standards setoriais (incentivos)	Certificações para o óleo de palma ou soja, definidas pelo RSPO ou pela RTRS	Definir <i>standards</i> comuns entre países produtores e incentivar o acesso a mercados ou prêmios.

Fonte: Lambin et al., (2018).

<sup>22</sup> Iniciativas como o Protocolo Verdes dos Grãos e os termos de ajustamento de conduta (TAC), no setor da carne, são iniciativas certamente muito relevantes, porém não consideradas nesta tipologia por incluírem algum envolvimento do poder público e, tecnicamente, não serem iniciativas totalmente privadas.



## QUE OPORTUNIDADES ESSE MOVIMENTO GERA PARA O PARÁ?

Apesar de o movimento ter fracassado nos seus compromissos de atingir o desmatamento líquido zero nas quatro grandes commodities, ele não recua. O GCF, por exemplo, lançou a Forest Positive Coalition of Action (the Coalition), composta pela elite das empresas que querem liderar o processo e acelerar o impacto (17, incluindo 3 que operam no Pará: Carrefour, Walmart e Mondelez). Ao mesmo tempo, vários sinais, em 2020, reforçam o compromisso do setor privado com a redução do desmatamento. O mais significativo foi uma carta, lançada por um conjunto de 29 fundos, que administram um total de US\$ 3,7 trilhões, cobrando um compromisso claro com a redução do desmatamento e os direitos das populações indígenas. Ao mesmo tempo, grandes empresas com operações na Amazônia, principalmente no setor das commodities agrícolas, vêm também demonstrando sua preocupação com a imagem do Brasil no exterior e o impacto negativo dessa imagem negativa em seus negócios.

No Pará, pelo menos 20 corporações atuantes têm algum tipo de compromisso de zero desmatamento. No caso da pecuária, Frigol, Minerva, JBS, Grupo JD e Couro do Norte assumiram, além do TAC da Carne, compromissos de desmatamento zero. A grande questão passa agora por alinhar as iniciativas de setor privado com os esforços governamentais em programas únicos e alinhados. Nesse sentido, a ideia de criação de zonas livres de desmatamento é um dos mecanismos que podem ser utilizados

para incentivar o investimento privado nas regiões do estado. As zonas livres de desmatamento são um conceito que vem sendo desenvolvido em vários âmbitos (Moura et al., 2017), também chamadas de Territórios de Produção Sustentável. A proposta deste relatório é alinhar esse conceito à proposta de regionalização (as 12 RIs do estado) para poder ganhar escala. Seriam 12 potenciais zonas livres de desmatamento, onde os seus atores principais se comprometeriam a definir um conjunto de metas e indicadores (ver recomendação 4 sobre Planos de Desenvolvimento Territorial Participativo), a criar um sistema de monitoramento transparente e a alinhar esse mecanismo com as salvaguardas socioambientais. Na prática, todos esses instrumentos já estariam em desenvolvimento, de acordo com as várias recomendações deste relatório. O diferencial da zona livre de desmatamento seria incentivar o setor privado a investir naquele território e a introduzir instrumentos de mercado que incentivem a produção sustentável (ver discussão sobre incentivos territoriais na recomendação geral 4). Exemplos de instrumentos seriam prêmios, pagamentos por serviços ambientais, financiamentos sustentáveis, sistema de compras preferenciais e financiamento de subprogramas específicos (por exemplo, agricultura familiar) nos seus territórios de suprimento. Esses instrumentos seriam alinhados aos instrumentos estaduais, sendo aplicados em uma lógica progressiva, por

exemplo criando três ou quatro estágios, com metas progressivas, e canalizando os incentivos com base no atingimento de metas. O modelo, naturalmente, teria de ser discutido com o setor

privado e com os parceiros territoriais, mas, em qualquer caso, a proposta é alinhar todos esses mecanismos na mesma lógica territorial e de incentivo.



©Ronaldo Rosa

Semente de cupuaçu.

## RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

**6.1 Declarar publicamente o objetivo de o Pará desvincular desmatamento de produção das suas principais commodities até 2030.**

Declarar publicamente o Pará como um estado que quer desvincular desmatamento (bruto zero) de produção das suas principais *commodities* (carne, soja, óleo de palma e cacau) até 2030.

**6.2 Apoiar as iniciativas setoriais existentes da pecuária, grãos e madeira**

Por meio por exemplo de uma participação mais efetiva junto do MPF (ver recomendação específica 2.3), via incentivos aos cumpridores e desincentivos aos descumpridores.

**6.3 Atrair investidores que queiram se tornar campeões de sustentabilidade**

Uma forma de o fazer é garantindo a rastreabilidade das suas compras e incentivando o pagamento de prêmios (adicional de preço) ou outros incentivos de mercado à produção sustentável. A criação de um sistema de rastreabilidade público e transparente que garanta a separação entre produção legal e ilegal das principais *commodities* pode ser um primeiro passo importante.

**6.4 Reativar a discussão da criação da marca Pará ou de outros mecanismos de certificação**

Pode ser realizado por meio da criação de um grupo de trabalho junto dos principais parceiros públicos e privados e *experts* nessa área. A marca Pará pode estar vinculada a um sistema de rastreabilidade público com linhas de orientação alinhadas com padrões claros e transparentes.

**6.5 Apoiar iniciativas e padrões de certificação em vigor**

Um exemplo importante a referir é o selo Origens Brasil, que garante a origem, rastreabilidade e transparência de um conjunto de produtos, como óleo de babaçu, cumaru, castanha-do-Pará e muitos outros.<sup>23</sup> Outro exemplo são os selos de Indicação Geográfica do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi). O município de Tomé-Açu foi o primeiro a conseguir o padrão nacional de Indicação de Procedência (IP).

**6.6 Avançar para um sistema de zonas livres de desmatamento**

Zonas livres de desmatamento são o mecanismo mais completo e ideal para garantir a desvinculação total do desmatamento da produção (incluindo possíveis efeitos de vazamento). Essas zonas devem ser implementadas no nível da região de integração (12 no total) para ter suficiente escala e possuir três ou quatro estágios de progresso vinculados a incentivos territoriais inteligentes. Zonas livres de desmatamento no nível de município ou de um pequeno conjunto de municípios podem ser adotadas como mecanismo interino.

**6.7 Incentivar a captação de recursos privados para o Fundo Amazônia Oriental**

Captação de recursos privados provenientes de empresas interessadas em apoiar a implementação de zonas livres de desmatamento ou o financiamento de subprogramas específicos em regiões de integração de interesse particular.

<sup>23</sup> Desenvolvido por meio de uma parceria entre o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) e o Instituto Socioambiental (ISA). Consultar <http://www.origensbrasil.org.br/>

# CONCLUSÃO

## REFLEXÕES FINAIS

Este relatório apresentou um conjunto de seis recomendações gerais e 50 recomendações específicas para consolidação e fortalecimento do Plano Estadual Amazônia Agora. Essas recomendações foram baseadas em uma análise técnica e científica e na síntese do conhecimento acumulado de experiências e de contribuições de um conjunto amplo de pessoas e organizações. Elas foram também avaliadas e discutidas com um conjunto amplo de atores do estado do Pará, incluindo gestores públicos, atores da sociedade civil e do setor privado.

Este relatório apresentou um conjunto de seis recomendações gerais e 50 recomendações específicas para consolidação e fortalecimento do Plano Estadual Amazônia Agora. Essas recomendações foram baseadas em uma análise técnica e científica e na síntese do conhecimento acumulado de experiências e de contribuições de um conjunto amplo de pessoas e organizações. Elas foram também avaliadas e discutidas com um conjunto amplo de atores do estado do Pará, incluindo gestores públicos, atores da sociedade civil e do setor privado.

As recomendações aqui apresentadas foram desenhadas de forma alinhada e coerente, aproveitando, sempre que possível, experiências e mecanismos existentes e estando consubstanciadas em discussões e processos em curso dentro do governo, em particular nas discussões associadas ao Plano Estadual Amazônia Agora. Elas se sustentam em princípios importantes,

entre eles evitar duplicações e redundâncias associadas a longos processos de discussão ou a falta de articulação entre diferentes estruturas governamentais. As recomendações aqui propostas estão conectadas entre elas de forma clarividente, sugerindo um caminho explícito de consolidação e fortalecimento do Plano Estadual Amazônia Agora. Esse caminho tem por base uma proposta assente na participação social, que permita a apropriação do Plano por parte da heterogênea população paraense e que considere as especificidades dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais. A participação social e a apropriação da visão estratégica por parte dos principais atores estaduais são requisitos fundamentais para assegurar a consolidação e sobrevivência da estratégia no longo prazo. O caminho aqui proposto é também fundamentado na necessidade de alinhar os interesses e demandas específicas da população paraense, considerando também a sua diversidade regional, mas também na necessidade de aproveitar as oportunidades que o alinhamento a mecanismos de REDD+ e de cadeias de valor oferecem. O estado do Pará não deve, naturalmente, priorizar interesses de mercado ou interesses de governos estrangeiros, mas pode e deve aproveitar de forma inteligente as oportunidades que esses interesses e preocupações oferecem ao estado. Nesse sentido, várias recomendações aqui propostas baseiam-se na lógica de aproveitar os mesmos instrumentos e processos

existentes, de forma a atender as especificidades de cada interesse de maneira articulada, sem necessidade de custos adicionais (ao contrário, aproveitando economias de escala). A década que se inicia neste ano será determinante para

decidir que modelo de desenvolvimento e que sociedade os paraenses querem ter. Esperamos que este relatório e seu conjunto de recomendações contribuam para que esse caminho se faça de forma mais célere e efetiva!



©Ronaldo Rosa

Ribeirinho na Ilha da São Miguel, Pará.

# REFERÊNCIAS

Alencar, A., Pereira, C., Castro, I., Cardoso, A., Souza, L., Costa, R., Bentes, A. J., Stella, O., Azevedo, A., Gomes, J., & Novaes, R. (2016). *Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades* (IPAM, Ed.).

Angelsen, A. (2007). Forest Cover Change in Space and Time: Combining the von Thünen and Forest Transition Theories. In *Policy Research Working Paper* (Vol. 4117). World Bank.

Assunção, J., & Szerman, D. (2018). *Property Rights and Deforestation: Evidence from the Amazon*.

Benatti, J. (2006). *Grilagem de terras públicas Amazonia brasileira*.

Browder, J. O., Pedlowski, M. A., Walker, R., Wynne, R. H., Summers, P. M., Abad, A., Becerra-Cordoba, N., & Mil-Homens, J. (2008). Revisiting Theories of Frontier Expansion in the Brazilian Amazon: A Survey of the Colonist Farming Population in Rondônia's Post-Frontier, 1992-2002. *World Development*, 36(8), 1469-1492. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.08.008>

Ceddia, M. G., Sedlacek, S., Bardsley, N. O., & Gomez-y-Paloma, S. (2013). Sustainable agricultural intensification or Jevons paradox? The role of public governance in tropical South America. *Global Environmental Change*, 23(5), 1052-1063. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.005>

CPT. (2020). *Conflitos no Campo Brasil 2019*. CPT Nacional.

Garcia, E., Ramos Filho, F., Mallmann, G., & Fonseca, F. (2017). Costs, Benefits and Challenges of Sustainable Livestock Intensification in a Major Deforestation Frontier in the Brazilian Amazon. *Sustainability*, 9(1), 158. <http://www.mdpi.com/2071-1050/9/1/158>

Geist, H. J., & Lambin, E. F. (2001). *What drives tropical deforestation?: a meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence*. Land Use and Land Cover Change Project.

Greenpeace, Imaflora, Imazon, Instituto Centro de Vida, Instituto Socioambiental, IPAM, The Nature Conservancy, & WWF. (2017). *Desmatamento zero na Amazônia: como e por que chegar lá*.

Gueiros, C., Brandão, F., Vieira, I. Moreira, T. & Lima, L. (2021). Uma década de construção da agenda climática no Pará, Brasil: Avaliação das principais iniciativas, lições aprendidas e recomendações. ICRAF Occasional Paper No29. Nairobi, Kenya: World Agroforestry Centre

Lambin, E. F., Gibbs, H. K., Heilmayr, R., Carlson, K. M., Fleck, L. C., Garrett, R. D., Waroux, Y. le P. de, McDermott, C. L., McLaughlin, D., Newton, P., Nolte, C., Pacheco, P., Rausch, L. L., Streck, C., Thorlakson, T., & Walker, N. F. (2018). The role of supply-chain initiatives in reducing deforestation. *Nature Climate Change*, 8, 109-116.

Lambin, E. F., Meyfroidt, P., Rueda, X., Blackman, A., Börner, J., Cerutti, P. O., Dietsch, T., Jungmann, L., Lamarque, P., Lister, J., Walker, N. F., & Wunder, S. (2014). Effectiveness and synergies of policy instruments for land use governance in tropical regions. *Global Environmental Change*, 28, 129-140. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.06.007>

Lipscomb, M., & Prabakaran, N. (2020). Property rights and deforestation: Evidence from the Terra Legal land reform in the Brazilian Amazon. *World Development*, 129, 104854. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104854>

Lovejoy, T. E., & Nobre, C. (2018). Amazon Tipping Point. *Science Advances*, 4(2). <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2340>

Lyons-White, J., & Knight, A. T. (2018). Palm oil supply chain complexity impedes implementation of corporate no-deforestation commitments. *Global Environmental Change*, 50, 303-313. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.04.012>

Martins, José de Souza. (2009). *Fronteira: A degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Ed. Contexto.

Moura, R., Santos, D., Veríssimo, A., Nunes, S., Brito, B., Barreto, P., Martins, H., & Celentano, D. (2017). *Desmatamento ZERO no Pará: desafios e oportunidades*. Imazon.

Nobre, A. (2014). *The Future Climate of Amazonia*. ARA: CCST-INPE.

Reed, J., Deakin, L., & Sunderland, T. (2015). What are 'Integrated Landscape Approaches' and how effectively have they been implemented in the tropics: a systematic map protocol. *Environmental Evidence*, 4(1), 2. <https://doi.org/10.1186/2047-2382-4-2>

Rodrigues, A. S. L., Ewers, R. M., Parry, L., Souza, C., Veríssimo, A., & Balmford, A. (2009). Boom-and-Bust Development Patterns Across the Amazon Deforestation Frontier. *Science*, 324(5933), 1435-1437. <https://doi.org/10.1126/science.1174002>

Rudel, T. K., Coomes, O. T., Moran, E., Achard, F., Angelsen, A., Xu, J., & Lambin, E. (2005). Forest transitions: towards a global understanding of land use change. *Global Environmental Change*, 15(1), 23-31. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2004.11.001>

Soares-Filho, B., & Rajão, R. (2018). Traditional conservation strategies still the best option. *Nature Sustainability*, 1(11), 608-610. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0179-9>

Stickler, C., Duchelle, A. E., Ardila, J. P., Nepstad, D., David, O., Chan, C., Rojas, J. G., Vargas, R., Bezerra, T., Pritchard, L., Simmonds, J., Durbin, J., Simonet, G., Peteru, S., Komalasari, M., DiGiano, M., & Warren, M. (2018). *The State of Jurisdictional Sustainability: Synthesis for practitioners and policymakers*. Earth Innovation Institute (EII). <http://www.cifor.org/nc/online-library/browse/view-publication/publication/6999.html>

Strassburg, B. B. N., Latawiec, A. E., Barioni, L. G., Nobre, C. A., da Silva, V. P., Valentim, J. F., Vianna, M., & Assad, E. D. (2014). When enough should be enough: Improving the use of current agricultural lands could meet production demands and spare natural habitats in Brazil. *Global Environmental Change*. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.06.001>

Supply Change (2020). Supply Change database. Disponível em: <http://www.supply-change.org/pages/about>

Szlafsztein, C. F., Azevedo, A., & Alencar, A. (2016). *Análise da implementação do zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) sobre o uso e a ocupação do solo na Amazônia brasileira*.

Taylor, R., & Streck, C. (2018). The Elusive Impact of the Deforestation-Free Supply Chain Movement. In *Working Paper*. World Resources Institute.

TerraClass (2014). Projeto TerraClass. Disponível em: <https://www.terraclass.gov.br/#projeto>



Apoio:

---



Secretaria de  
Meio Ambiente e  
Sustentabilidade



GOVERNO DO  
ESTADO DO PARÁ

