
Diagnóstico de política e economia ambiental para o Pantanal

MARIA ALICE CORRÊA TOCANTINS^{1*}
WILSON CABRAL DE SOUSA JR.²
PAULO GUSTAVO DO PRADO PEREIRA³
ÉRIKA GUIMARÃES⁴
REINALDO LOURIVAL⁵

¹ Plano Nacional de Florestas do Ministério do Meio Ambiente, Brasília, Brasil.

² Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA, São Paulo, Brasil.

³ Conservação Internacional, Brasília, Brasil.

⁴ Aliança para Conservação da Mata Atlântica, São Paulo, Brasil.

⁵ Faculdade de Ciências Químicas e Biológicas da Universidade de Queensland, Austrália.

* e-mail: maria.tocantins@mma.gov.br

RESUMO

O presente trabalho realizou um levantamento de programas e projetos aplicados à região do Pantanal brasileiro, para analisá-los à luz dos elementos de políticas públicas estaduais e federal para a região. Do ponto de vista da vulnerabilidade do ecossistema Pantanal, em relação às políticas desenvolvimentistas tradicionais, os estudos deixam clara a falta de rigor nas análises do setor público sobre os investimentos em infra-estrutura e atividades extrativistas (mineração), a falta de priorização e incentivos às atividades que apresentem valor de conservação do ecossistema (turismo ecológico e pecuária pantaneira). Por fim, as análises apontam que a conservação do ecossistema pantaneiro e suas regiões limítrofes é condição necessária ao estabelecimento de atividades econômicas sustentáveis. Assim, a conservação ambiental deve ser considerada nos estudos e prognósticos sobre a região do Pantanal, não como uma premissa de menor prioridade, mas como um princípio elementar para as atividades antrópicas que se queiram desenvolver sobre este ecossistema.

ABSTRACT

This paper presents a qualitative analysis of the official projects taken in the Pantanal region, under its public policies elements. The analyzed studies have shown the weakness of the public sector investment analysis, specially in infrastructure and extractive activities (mining), and the under prioritization of those activities that conserves ecosystem (ecologic tourism and cattle ranching with native grasses). At last, the qualitative analysis indicate the needs on environmental conservation as a necessary condition to establishment of sustainable economic activities. In fact, the environmental conservation would be considered as priority in the public sector analysis in order to reach the sustainability of anthropic activities on this ecosystem.

INTRODUÇÃO

Comumente, políticas públicas e planejamento adquirem um caráter simbólico quando analisados sob o prisma de suas interfaces ou objetivos ambientais. Para o caso específico da região do Pantanal brasileiro, elementos de política podem ser encontrados em diversos níveis, desde locais até internacionais. No entanto, dado o caráter de dominialidade associado à região, conquanto o Pantanal ocupa áreas de dois estados, além de outros países, especialmente Paraguai e Bolívia, a convergência e articulação destas políticas não é tarefa trivial. Neste sentido, o presente trabalho pretende levantar programas e projetos aplicados localmente, analisando-os à luz dos elementos de políticas públicas estaduais e federal para a região pantaneira.

Diversos temas apresentam situações de conflito na região, as quais deveriam ser contempladas nos planos de desenvolvimento e ou de uso e ocupação do Pantanal. Entretanto, por problemas de ordem diversa, que vão desde a ausência de elementos específicos de política até a dominância de interesses estritamente financeiros, tais conflitos permanecem ao largo de suas resoluções. Assim, apesar da percepção clara de posições bem intencionadas, o alcance de determinadas atitudes e políticas é ainda restrito, fato que contribui para o acirramento dos conflitos.

O objetivo proposto nesse estudo é o de apresentar subsídios para avaliação de políticas públicas que se aplicam à região, bem como fornecer elementos para o estabelecimento de novas políticas ou redirecionamento de propostas e programas existentes. Por fim, apresenta-se um diagnóstico das iniciativas atuais de políticas para a região e as considerações finais e recomendações elaboradas com base no diagnóstico apresentado.

O PANTANAL

O Pantanal brasileiro é uma das regiões componentes da grande Bacia do Alto Paraguai (BAP). A porção brasileira desta bacia ocupa uma área de 361.666km², dos quais cerca de 38,2% representam a região do Pantanal

(Figura 1). O restante da área é região de planalto, palco das principais intervenções antrópicas com relevância para a paisagem pantaneira. De acordo com o Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (PCBAP) (1997)¹, estas características de relevo e hidrologia definem o meio ambiente aquático e terrestre, além de condicionar o uso dos recursos naturais e a ocupação do solo. O relevo é marcado por significativos contrastes entre as terras baixas e periodicamente inundáveis, planícies do Pantanal mato-grossense e as terras do entorno, não-inundáveis, individualizadas pelos planaltos, serras e depressões.

Dentre os problemas oriundos do planalto e que afetam a planície pantaneira, destacam-se: a compactação e erosão dos solos devido ao uso inadequado; desmatamentos e destruição de matas ciliares; poluição dos rios pelos esgotos domésticos das cidades, de agroindústrias, pela mineração e por insumos da agropecuária. As conseqüentes alterações dos níveis da água e assoreamento dos rios provocam modificações de leito dos corpos d'água e aumento do período de inundação das áreas. Neste sentido, os estudos do PCBAP (1997) já expressavam, como fundamental para a conservação do ecossistema pantaneiro, a definição de um planejamento estratégico que buscasse o conhecimento da dinâmica de toda a Bacia do Alto Paraguai.

Numa extensão de 138.183km², considerado a maior planície inundável do mundo, o Pantanal, localizado no centro da América do Sul, possui grande diversidade de flora e fauna, originária das regiões Amazônica, do Cerrado e da Mata Atlântica: 264 espécies de peixes catalogados; cerca de 1.700 espécies de plantas; 122 de mamíferos; 668 aves; 167 espécies de répteis e 35 de anfíbios (Willink *et al.*, 2000). Esse cenário confere à região uma forte vocação às atividades de conservação e ao turismo de caráter contemplativo. Trata-se de uma das áreas de maior potencial turístico do Brasil.

O Pantanal é uma região plana, com altitudes que não vão além dos 200m acima do nível do mar. A declividade, quase nula, de 6 a 12 cm/Km no sentido leste-oeste e de 1 a 2 cm/km no sentido norte-sul, favorece as inundações que propagam-se de norte para o sul e de leste para o oeste, ao longo do rio Paraguai, único

¹ O Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (PCBAP) é um dos levantamentos mais abrangentes da situação de uso e ocupação do solo no Pantanal e entorno. Foi resultado de demanda dos dois estados brasileiros que dividem áreas no Pantanal: o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul. Os estudos, concluídos em 1997, abrangeram os aspectos físicos, bióticos, sócio-econômicos e jurídico-institucionais da BAP, baseados em critérios de preservação e conservação ambientais e desenvolvimento sustentável. O Plano foi elaborado no âmbito do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e executado pelos órgãos de meio ambiente dos estados envolvidos, Fundação Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso (FEMA) e Secretaria de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul (SEMA) (PCBAP, 1997).

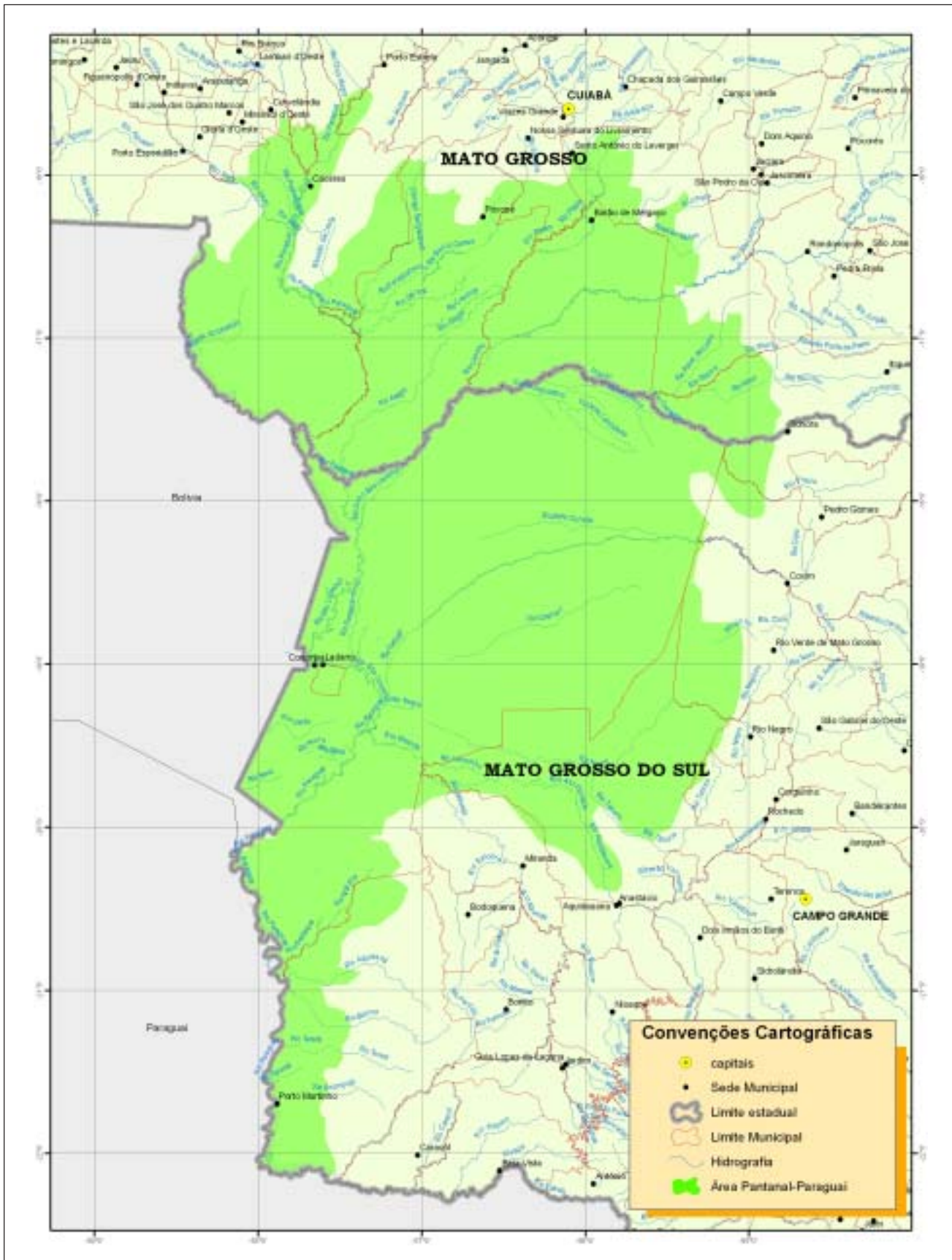


FIGURA 1 – Bacia Hidrográfica do Alto Rio Paraguai (BAP) – Fonte: Programa Pantanal – Sumário Executivo (2001).

escoadouro do Pantanal. Circundado pelo Planalto Brasileiro (a leste) e, mais ao longe, pela Cordilheira dos Andes (a oeste), estas regiões acabam vertendo suas águas para o Pantanal nas épocas de cheia ou degelo (PCBAP, 1997).

O rio Paraguai, leito principal da Bacia do Alto Paraguai, figura como um dos mais importantes rios de planície do País, à seqüência do rio Amazonas. Da sua nascente, na Chapada dos Parecis – MT, próxima à cidade de Diamantino – MT, até sua confluência com o rio Paraná, na fronteira do Paraguai com a Argentina, ele percorre 2.261km, sendo 1.683km em território brasileiro. Os rios da bacia do rio Paraguai formam as enchentes do Pantanal (Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal, 2002).

Como referido na contextualização da Bacia do Alto Paraguai, o Pantanal possui hoje um passivo ambiental, fruto do modelo de crescimento aplicado na região. Assim, o ecossistema pantaneiro vem merecendo a atenção da sociedade mato-grossense, brasileira e internacional, argüindo uma política de desenvolvimento em bases de proteção e conservação ambiental, conforme aponta relatório do Programa Pantanal, o qual será detalhado posteriormente neste trabalho:

“(…) Tudo isso, somado à pesca e caça predatórias, à ausência de uma política de ordenamento e desenvolvimento do turismo que considere a conservação dos recursos naturais, a empreendimentos como o Gasoduto Bolívia-Brasil e a Hidrovia Paraguai-Paraná, pedem urgentemente a definição de um planejamento ambiental para a região que concilie desenvolvimento com conservação ambiental”. (Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal, 2001).

A BAP E O PANTANAL NO MATO GROSSO E NO MATO GROSSO DO SUL

No estado do Mato Grosso, três sub-bacias formam a porção norte da Bacia do Alto Paraguai: a sub-bacia do rio Paraguai, a sub-bacia do rio Cuiabá e a sub-bacia do rio São Lourenço. Dos 52 municípios destas bacias, apenas 4 possuem áreas no Pantanal: Cáceres, Santo Antônio do Leverger, Poconé e Barão de Melgaço. De acordo com o PCBAP (1997), esta foi a região inicialmente ocupada no Mato Grosso, situação que se manteve até o início do século passado. Hoje, Mato Grosso possui núcleos urbanos surgidos nas últimas três décadas, devido à intensa mobilidade espacial decorrente de migrações internas nacionais e regionais para as regiões do médio e norte do Estado, em busca da fron-

teira agrícola, de terras para o cultivo de monocultura, principalmente a soja. Mato Grosso ilustra ainda hoje uma crescente urbanização da região da Bacia do Alto Paraguai através de grandes regiões como a conurbação Cuiabá/Várzea Grande, Rondonópolis, Barra do Bugres, Tangará da Serra, Alto Paraguai, Mirassol D'Oeste e São José dos Quatro Marcos. O aumento populacional das cidades deve-se tanto ao crescimento da população em si quanto às migrações campo-cidade. O sistema de transporte atual é predominantemente rodoviário, com uma crescente mas tímida ascensão do ferroviário. O transporte hidroviário é realizado através do rio Paraguai, onde o principal porto é o de Cáceres.

No Mato Grosso do Sul, dos 30 municípios da Bacia do Alto Paraguai, 6 possuem áreas no Pantanal: Aquidauana, Anastácio, Miranda, Corumbá, Ladário e Porto Murtinho.

Segundo o relato do PCBAP (1997), o gado e os cafezais das décadas de 50, 60 e 70 movimentavam grandes somas de capital na Bacia do Alto Paraguai, no Mato Grosso do Sul. Posteriormente, atraindo agricultores do sul do País, a soja alastrou-se no entorno de Campo Grande, nas regiões de Sidrolândia e Terenos, avançando em direção ao Pantanal. A moderna monocultura trouxe um descontrole ambiental na região das bordas do Pantanal, principalmente nas localidades de São Gabriel do Oeste e Chapadão do Sul.

A BAP/MS é cortada pela ferrovia Noroeste da RFFSA, com 460km entre Campo Grande e Corumbá. A navegação fluvial de porte é realizada no Rio Paraguai, com os portos de Corumbá, Ladário e Porto Murtinho. Segundo dados do PCBAP (1997), Corumbá, uma das cidades da região pantaneira, possuía, em 1997, 23,9% da população urbana e 19% da população total da Bacia do Alto Paraguai do Mato Grosso do Sul. Pelo seu porto, exporta grãos e minérios para a Bolívia e países andinos. Alguns centros urbanos outrora importantes, como Coxim e Aquidauana, cederam lugar ao dinamismo comercial para São Gabriel do Oeste e à polarização de Campo Grande.

POLÍTICAS PARA A REGIÃO

Uma vez que existem iniciativas de planejamento e programas em diversos níveis para a região do Pantanal, cabe salientar que as diretrizes políticas, quando existentes, são deliberadas ora regionalmente, a partir dos governos estaduais de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ora nacionalmente, a partir de ministérios federais com interesse na região (é o caso dos ministérios do Meio Ambiente, Infra-Estrutura e das Minas e Energia).

Eventualmente um ou outro organismo internacional está associado aos programas estaduais ou federais. Assim sendo, passaremos a abordar as iniciativas no estabelecimento de políticas e programas para o Pantanal a partir do plano regional (Estados), passando posteriormente a apresentar as iniciativas de âmbito federal ou internacional. Os cinco temas enfocados (Pesca, Pecuária, Hidrovia Paraguai-Paraná, Turismo e Mineração) serão a base para o levantamento destas iniciativas.

Dentre estes temas, quando se trata de Pantanal, apenas Pesca e Pecuária possuem iniciativas consistentes em ambos os Estados. O Turismo e a Mineração têm iniciativas setoriais no Mato Grosso do Sul, enquanto o tema Hidrovia, apesar de ser um projeto federal, vem sendo paulatinamente explorado por ambos os Estados, porém, de maneira não coordenada.

O estado do Mato Grosso do Sul possui maior área relativa compreendida na região pantaneira, cerca de 75% de seus domínios em território nacional, além do que, dentre seus principais municípios, dois estão inseridos naquela região: Corumbá e Aquidauana. Os quatro municípios do estado do Mato Grosso inseridos no Pantanal pouco representam em termos de indicadores econômicos tradicionais, em relação aos principais centros urbanos do Estado. Tal fato parece influenciar a existência de políticas setoriais para os temas abordados, em maior quantidade no MS. Além disto, o Mato Grosso do Sul possui um planejamento estratégico para os próximos 20 anos com clivagens regionais. O documento de planejamento *Cenário e Estratégias de Longo Prazo – MS 2020* (Mato Grosso do Sul, 2000) consiste numa relação de macroprioridades e objetivos estratégicos, retratando as necessidades do povo do Mato Grosso do Sul. A intenção é criar um portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados.

Esse documento utiliza dois instrumentos: o estudo de cenários para Mato Grosso do Sul em 2020 e desenhos de opções estratégicas para o período 2000-2020 e uma agenda de prioridades para o curto prazo 2000-2004. Todas as macroprioridades consideram as dimensões social, econômica, ambiental, gerencial e de domínio da informação e conhecimento. Este documento subsidiou o “Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável” (PRDS) de cada região do Mato Grosso do Sul: Alto Pantanal, Sudoeste, Norte, Central, Bolsão, Grande Dourados, Leste, Sul Fronteira. Trata-se do marco político mais recente para o desenvolvimento regional. O PRDS foi desenhado por equipe técnica da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) e da Secretaria de Planejamento, de Ciência e de Tecnologia (SEPLANCT), com a participação efetiva de represen-

tes da sociedade civil na formulação de um modelo de desenvolvimento capaz de compatibilizar o crescimento econômico com a inclusão social e o respeito ao meio ambiente. Para cada região foi criado um Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDES), palco de discussão dos planos regionais.

Cada plano regional lista os problemas, as potencialidades e uma carteira de projetos prioritários, os quais representam anseios de cada localidade, isto é, configuram-se como sugestões. Alguns COREDES ainda estão se organizando, sendo que o da região Norte já está legalmente constituído e o do Alto Pantanal já está em fase final de constituição. A sistemática de funcionamento dos COREDES prevê reuniões itinerantes pelos municípios de cada região.

O “Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Pantanal – PRDS Alto Pantanal” envolve os municípios de Anastácio, Aquidauana, Corumbá, Dois Irmãos do Buriti, Ladário e Miranda. Nos últimos 20 anos, segundo o PRDS-Pantanal, a região do Alto Pantanal vem sendo contemplada com projetos ambientais para a preservação do ecossistema pantaneiro, recebendo recursos financeiros, os quais têm sido revertidos em obras de infra-estrutura, projetos sociais, pesquisas ambientais, colocando a região em destaque nacional e internacional. Algumas das obras programadas para o Pantanal têm colocado em confronto a relação “homem x natureza”, chamando a atenção das autoridades políticas e ambientalistas. Incluem-se dentre estas obras o gasoduto Brasil-Bolívia, a termelétrica de Corumbá, a hidrovia Paraguai-Paraná e o turismo exploratório da pesca (Programa Pantanal, 2001).

A região do Alto Pantanal, na década de 90, foi contemplada por vários programas federais de desenvolvimento, criados dentro da extinta Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO), como por exemplo o Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN) e o Programa de Desenvolvimento do Cerrado (POLOCENTRO), dinamizando atividades agropecuárias, implantando infra-estruturas urbanas e rurais, de características social, comunitária e científica, em vários municípios da região (PRDS Alto Pantanal). Mais recentemente, o Programa Pantanal e os recursos provenientes das atividades turísticas vêm trazendo novas perspectivas de desenvolvimento para os municípios da região.

O PRDS Alto Pantanal define uma carteira de projetos com alta prioridade, média prioridade e baixa prioridade. O estímulo a empreendimentos agropecuários e turísticos, à preservação ambiental e ao transporte multimodal é expresso em todas as prioridades.

No caso do Mato Grosso, o principal instrumento de planejamento regional de longo prazo é o Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico (ZSEE), concluído no primeiro semestre de 2003. Com um custo de R\$100 milhões, ele deveria ter guiado a execução do Programa de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso (PRODEAGRO), financiado pelo Banco Mundial, mas acabou sendo concluído seis meses após o término do Programa. O objetivo do ZSEE era o de revelar as potencialidades e limitações naturais do território, em termos econômicos, sociais e ambientais. O ZSEE levantou a diversidade de fauna e flora do Mato Grosso e dividiu o Estado em 12 regiões de planejamento e 94 zonas específicas, conforme especificidades de solo, geomorfologia, vegetação, clima e hidrologia. A implementação do Zoneamento está prevista num programa que o Governo do Estado está negociando junto ao Banco Mundial, denominado “Programa de Conservação do Solo, da Água e da Cobertura Vegetal”, também chamado de “Programa de Microbacias Hidrográficas”. No valor de US\$400 milhões, esse Programa pretende a diminuição do ritmo da degradação dos recursos hídricos em Mato Grosso, que sofrem a poluição advinda de esgoto, agrotóxicos e rejeitos de mineração.

A região prioritária do Mato Grosso para o estabelecimento de políticas setoriais e regionais é o norte do Estado, principal fonte de geração de renda e oportunidades econômicas tradicionais. Neste sentido, as atenções se voltam para o acompanhamento da expansão de fronteira agrícola e implementação de infra-estrutura para este modelo exploratório. O exemplo disto é a negociação do Programa de Microbacias, citado no parágrafo anterior, que prevê obras de infra-estrutura para escoamento da produção e, também, o Programa Operação Estradeiro, iniciado pelo Governo do Estado cuja finalidade é pavimentar e restaurar diversas rodovias estaduais, através de parceria entre Estado e setor produtivo; e algumas rodovias federais, também via um modelo de parceria federal, estadual e setor produtivo, que está sendo estudado pela União.

MINERAÇÃO

As atividades minerais na área de influência do Pantanal se concentram no estado do Mato Grosso do Sul, especialmente nos municípios de Corumbá e Ladário (ferro e manganês) e Corumbá, Bonito, Bodoquena, Jardim e Porto Murtinho (calcários calcítico e dolomítico e granitos ornamentais).

Os municípios de Corumbá e Ladário, no Mato Grosso do Sul, possuem a maior reserva de manganês do País – 85,7 milhões de toneladas (em 1988 eram 253 milhões de toneladas), 45% das reservas nacionais – e a terceira maior de ferro – 1,09 bilhões de toneladas (Ministério das Minas e Energia, Departamento Nacional de Produção Mineral, Ministério das Minas e Energia – MME/DNPM, 1999).

Segundo dados do estudo “Setor Mineral do Estado do Mato Grosso do Sul”, de 1994, empreendido pela então Companhia de Desenvolvimento do Mato Grosso do Sul (CODEMS), as quatro principais empresas mineradoras de Corumbá, atuantes na extração de ferro e manganês possuíam capacidade extrativa de cerca de 4.000.000 de toneladas/ano de minério de ferro e 1.000.000 de toneladas/ano de manganês. Hoje, a Empresa de Gestão de Recursos Humanos e Patrimônio – EGRHP-MS substituiu a CODEMS.

O minério de ferro do Mato Grosso do Sul é praticamente todo exportado para os mercados argentino e paraguaio, através do Rio Paraguai, numa extensão de 2.820km, de Corumbá até o Porto de Nueva Palmira, no Uruguai. O minério de ferro não tem competitividade no mercado nacional, pois a distância de 1.667km – Rede Ferroviária Federal, de Corumbá a São Paulo, inviabiliza a comercialização internamente, devido ao baixo preço praticado, o mesmo não acontecendo com o minério de manganês. Por sua vez, o minério de manganês de Corumbá tem 60% da sua produção destinada ao mercado nacional e, o restante, para o mercado argentino.

O minério de ferro, antigamente processado no próprio Estado, hoje é exportado em sua quase totalidade. O manganês é consumido no Estado pela Companhia Paulista de Ferro-Ligas, de Corumbá. De acordo com técnicos do setor mineral do governo do Mato Grosso do Sul, tanto o minério de ferro como o manganês teriam participações mais significativas caso as condições de navegabilidade do Rio Paraguai fossem melhoradas, pois atualmente não é possível a navegação de embarcações de grande calado.

Já Corumbá, Miranda, Bodoquena, Bonito, Jardim e Bela Vista possuem reservas de calcários dolomíticos e calcíticos – 30,5 bilhões de toneladas – e reservas de mármore – 149 milhões de metros cúbicos. Porto Murtinho extrai granitos ornamentais – 110 milhões de metros cúbicos do Complexo do Amoguijá (DNPM/MME, 1999). Devido a essas reservas, existem empresas de extração desses minerais na região, incluindo ainda empresas como a Cimento Itaú de Corumbá S/A e a Fábrica Cimenteira do Grupo Camargo Corrêa, de Bodoquena.

O Governo do Mato Grosso do Sul, quando estuda a temática mineral, utiliza, também como ferramenta, o Macrozoneamento Geoambiental do Estado, estudo datado de fins da década de oitenta, não havendo outros documentos mais atualizados. O atual governo do Mato Grosso do Sul vem divulgando a intenção de instalar um pólo minero-siderúrgico na região de Corumbá. O complexo compreende a produção de ferro gusa, ferro esponja, ferro liga e metanol, com o intuito de incrementar o mercado local. A implantação do pólo, entretanto, implica na solução do problema energético de Corumbá, através do gás natural da Bolívia² e no melhoramento da infra-estrutura da Hidrovia Paraguai-Paraná. Segundo declarações do Governador do Mato Grosso do Sul, José Orcírio, as negociações para investimento conjunto do Estado e da União no melhoramento da navegabilidade na Hidrovia Paraguai-Paraná visam alavancar as atividades do Mercosul.

Complementarmente a esses bens minerais existe a atividade ligada à indústria de construção civil (extração de areia, argila e pedra britada) que é desenvolvida, normalmente, por pequenas e micro empresas em todos os municípios dos dois Estados.

A história política-econômica do Estado de Mato Grosso está intimamente relacionada com a descoberta e extração de recursos minerais, principalmente ouro e diamante, atividades que se concentram hoje no norte do Estado. Barreto (2001) comenta o dano ambiental destas atividades, apresentando o caso da extração aurífera em Poconé, município do Pantanal, aonde a exploração deixou áreas enormes revolvidas, mostrando uma paisagem lunar contaminada por mercúrio. Atualmente, a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA/MT), em conjunto com o Ministério Público, vem arrolando os mineradores da região em processos de recuperação do passivo ambiental.

No setor mineral, o Estado do Mato Grosso possui iniciativas como o Diagnóstico e Diretrizes para Ações do Estado, executado pelo Instituto de Pesquisas Mato-grossenses (IPEM), em 2000 e o Programa de Desenvolvimento da Mineração (PROMINERAÇÃO), instituído pela

Lei 7.607/2001. Em 2002, com a finalidade de radiografar o setor mineral do Estado, embasando assim a política pública de curto, médio e longo prazos para o desenvolvimento do setor, foi concluído o estudo “Diagnóstico do Setor Mineral de Mato Grosso”, que caracterizou 5 províncias minerais no Estado: Província Norte, com vocação para ocorrência de ouro e metais pesados; Província Parecis, diamantes; Centro-Sul, rochas carbonáticas (calcário e dolomito), água mineral e termal e ouro; Província Sudoeste, ouro e polimetálicos; Sudeste, rochas carbonáticas, e águas minerais termais e potáveis.

Dentre os programas de prospecção e uso mineral, estão ações na BAP, mais especificamente no que tange à identificação de potenciais de exploração de rochas carbonáticas, fosfáticas e potássicas, as quais produzem insumos para a agropecuária. Segundo informações da Diretoria de Infra-estrutura, Indústria e Mineração da FEMA/MT (2003), somente no primeiro semestre daquele ano, foram licenciados 6 novos empreendimentos de exploração de calcário na região da Bacia do Alto Paraguai, evidenciando a demanda do setor produtivo mato-grossense pelos insumos do tipo corretivo de solo para agricultura. O intuito desta iniciativa é tornar o Estado auto-suficiente, desonerando-o da importação dos insumos para a agropecuária, que representou cerca de 1,2 milhão de toneladas de fertilizantes, a um custo aproximado de R\$600.000.000,00.

TURISMO

Segundo Banducci Júnior (2001), Mato Grosso do Sul e Mato Grosso obtêm de receita anual a cifra de US\$30.000.000,00 oriunda do turismo no Pantanal. Assumindo, desde fins da década de setenta, o papel de gerador de renda e emprego no Pantanal, o turismo transformou a natureza em uma mercadoria peculiar que, para ser consumida, necessita dispor à atividade infra-estrutura de acesso e permanência, o que acontece, em geral, de maneira desordenada.

² Um dos pilares deste pólo, o Gasoduto Brasil-Bolívia, com uma extensão de 3.150km, atravessa o estado do Mato Grosso do Sul em 715km, viabilizando a instalação de termelétricas em Corumbá, Campo Grande e Três Lagoas. O Estado, em 2001 e 2002, lançou edital para instalação de ramais de canalização do gás natural para atendimento de indústrias; colocou em funcionamento cinco postos de abastecimento de gás natural veicular, processando, aproximadamente, 20 mil m³ por dia; criou a empresa de capital misto MSGás – 51% do Estado e 9% da BR Distribuidora, a fim de fazer a gerir os investimentos, que já se transformou na quinta empresa brasileira do setor com melhor desempenho. Ainda, por demanda do Governo do Estado, a Petrobrás vem desenvolvendo estudos para a instalação de um pólo petroquímico na região de Corumbá e Ladário, no valor de aproximadamente US\$800 milhões, que empregará em torno de 4.000 pessoas, direta e indiretamente. O pólo pretende transformar gás natural em gás de cozinha, polietileno e outros (SEPROTUR, 1999).

Os estudos do PCBAP (1997) afirmam que no Pantanal o turismo é exercido de forma esportiva e cultural, com tempo médio de permanência do turista de 4 dias. Apontam ainda que, somente nas décadas de 60 e 70 é que começaram a surgir essas modalidades de turismo, caracterizadas pelo afluxo para a região de grupos organizados de estudantes praticando o turismo educativo e dos primeiros grupos de pescadores esportivos, atraídos pela alta piscosidade dos rios pantaneiros. O turismo da pesca, que se enquadra como turismo esportivo, é sazonal, com período de recesso durante a “piracema”, época de reprodução dos peixes, geralmente entre novembro e janeiro.

Segundo dados da Secretaria de Estado de Produção e do Turismo do Mato Grosso do Sul (SEPROTUR/MS), os principais destinos do turismo ecológico no Estado são o Pantanal, Bonito, Bodoquena e Jardim. Corumbá, Aquidauana e Miranda são destinos para o turismo pesqueiro. Nos últimos anos, a modalidade turismo ecológico ou ecoturismo vem crescendo como uma alternativa de preservação do patrimônio natural e cultural. Anualmente visitam o Pantanal sul mato-grossense cerca de 660.000 pessoas, dentro de um universo de 1.500.000 visitantes do Estado, utilizando uma infra-estrutura de pousadas, hotéis, barcos-hotéis, hotéis-fazenda e *campings*.

De 1999 a 2001, o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, em parceria com a EMBRATUR, o SEBRAE/MS e o SENAC, implementou o Plano de Desenvolvimento Turístico e Sustentável do Estado (PDTUR/MS), com o objetivo principal de explorar ao máximo os diferenciais de competitividade que Mato Grosso do Sul tem no setor, multiplicando oportunidades e benefícios econômicos, sociais e ambientais. O PDTUR, que teve como base as diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), implementado pela EMBRATUR, constitui um planejamento à partir da realidade de cada região, buscando a integração dos programas e projetos, a fim de eliminar a duplicidade de ações. Dentro desse contexto de planejamento, alguns municípios do Mato Grosso do Sul dispõem ainda, como auxílio para a gestão da atividade turística, de Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR).

Sob a ótica econômica, o PDTUR/MS objetiva fortalecer as médias e pequenas empresas do setor, gerar novos empregos e viabilizar o aumento de divisas. Como objetivo social, busca aumentar as oportunidades de recreação, preservar e resgatar o patrimônio cultural. Sob a ótica ambiental, o PDTUR/MS pretende preservar os recursos naturais através de ordenamento da ocupação das áreas de interesse turístico e de ações de conscientização ambiental.

Face à oferta de produtos turísticos diversificados, o PDTUR dividiu o Estado em sete Macro Regiões Turísticas (MRT):

- MRT 1 - Região da Capital;
- MRT 2 - Região da Bodoquena;
- MRT 3 - Região do Pantanal (Corumbá, Ladário, Miranda, Dois Irmãos do Buriti, Anastácio, Aquidauana);
- MRT 4 - Região Norte;
- MRT 5 - Região dos Lagos;
- MRT 6 - Região Sudoeste;
- MRT 7 - Região de Negócios e Lazer.

Para a MRT 3, Região do Pantanal, o PDTUR/MS, dentre os principais diagnósticos, mostrou a deficiência de saneamento básico, de serviços hoteleiros e de transportes, apontando, como uma das ações de fomento, a importância de se criar uma rede estratégica de pequenos aeroportos para a região, afirmando que o desenvolvimento turístico no ecossistema pantaneiro está diretamente ligado ao acesso dos turistas. O PDTUR/MS aponta também a redução do fluxo turístico de pesca na MRT 3 e, considerando-a uma região turística de altíssimo potencial, sugere a revisão dos conceitos básicos da atividade, criando uma oferta de novos produtos ao segmento do ecoturismo.

O PDTUR/MS teve como produtos: 77 Planos de Desenvolvimento Turístico dos Municípios; um banco de dados, incluindo imagens, mostrando a infra-estrutura existente e a demanda e oportunidades de investimento no setor; um documento básico que subsidiou os dados para a formulação do PRODETUR-SUL.

O turismo no Pantanal do Mato Grosso está quase inteiramente relacionado à pesca esportiva e ao turismo de contemplação, modalidades que usufruem de toda a infra-estrutura hoteleira da região pantaneira, incluindo aí as pousadas e hotéis ao longo da rodovia Transpantaneira e os barcos-hotéis do rio Paraguai e afluentes.

Segundo dados do Sindicato dos Guias de Turismo do Mato Grosso cerca de 35.000 turistas visitam anualmente o Pantanal mato-grossense, sendo que aproximadamente 60% deles rumam à Transpantaneira a fim de participarem de safáris ecológicos. O SEBRAE/MT, vislumbrando a importância dessa região, incluiu no seu Programa de Rotas Turísticas de Mato Grosso, a cidade de Poconé, especificamente a Transpanteira, contemplando a região com dois produtos, “Uma Cidade Pantaneira” e “Pousos Pantaneiros”.

Um dos ápices da temporada pesqueira na região do Pantanal mato-grossense é o Festival Internacional de Pesca de Cáceres. O SEBRAE/MT também incluiu este município no seu Programa de Rotas Turísticas, con-

templando-o com o produto “Fomento ao Desenvolvimento do Turismo no Espaço Rural e Natural”.

As ações voltadas para a promoção do ecoturismo no Pantanal mato-grossense estão relacionadas ao “Programa do Turismo em Áreas Naturais no estado de Mato Grosso”, no qual se inserem tanto as iniciativas do projeto de turismo do Programa Pantanal, quanto o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo do Guaporé mato-grossense (PROECOTUR Guaporé mato-grossense), sendo este último um programa voltado para a região de entorno do Pantanal.

PECUÁRIA

No Mato Grosso do Sul existem cerca de 22 milhões de hectares de pastagens, sendo cerca de 16 milhões de hectares de pastos plantados e 6 milhões de pastagens naturais (estas concentradas no Pantanal), com um rebanho de 25 milhões de cabeças. O Estado, precursor do Programa Novilho Precoce, que reduz a idade de abate dos animais, tornou-se um dos principais criadores e abatedores de bovinos nos últimos quinze anos.

O Pantanal apresentou-se como propício à criação extensiva de gado, tornando-se a área de maior renome em termos de pecuária, com um rebanho bovino superior a 4,5 milhões de cabeças em 1965, ou seja, 22,3% do contingente regional.

O gado pantaneiro, destinado principalmente ao abastecimento dos frigoríficos paulistas, teve o seu número reduzido, apresentando, em 1998, um rebanho de apenas 3.254.759. Essa redução se deveu a diversos fatores, mas principalmente à perda de produtividade da pecuária da planície pantaneira em relação à do planalto.

O Governo do Estado tem programas voltados para a pecuária do Pantanal, os quais estão inseridos num plano maior de desenvolvimento da agropecuária, chamado Plano de Desenvolvimento da Agropecuária do Mato Grosso do Sul. Conforme informações este plano geral,

estratégico, visa a organização dos produtores e da produção com novas alternativas econômicas, construindo um modelo de trabalho sustentado em parcerias e projetos que valorizam a integração e potencializam a sinergia social. O Plano é composto dos seguintes programas: Manejo e Conservação dos Recursos Naturais; Programa de Reforma Agrária; Programa de Agricultura Familiar; Agricultura Empresarial; Defesa Sanitária; Inspeção Agropecuária; Programa de Irrigação; Infra-estrutura Rural. Esses programas se desdobram em sub-programas e em mais de cinquenta projetos, englobando, por exemplo, os da pecuária. Destes, dois em especial apresentam conexões com o Pantanal:

- Programa de Avanços da Pecuária do Mato Grosso do Sul (PROAPE) – O PROAPE é composto de vários sub-programas, dentre os quais o de Apoio à Produção de Bovinos de Qualidade e Conformidade e Revitalização da Pecuária Pantaneira. Lançado em 2002, este programa objetiva diversificar a produção de animais, conquistando mercados de carnes de qualidade, através, por exemplo, da produção do novilho precoce, do vitelo orgânico do Pantanal (VITPAN)³ e do nelore natural.
- Programa de Recuperação, Renovação e Manejo de Pastagens Cultivadas no Mato Grosso do Sul (REPASTO) – Lançado em 2000, tem dentre os objetivos, a recuperação de pastagens, a difusão de sistemas de integração da lavoura com pastagem, o aumento da renda da pecuária e da produção de grãos. Suas metas incluem a recuperação de 2 milhões de hectares de pastagens degradadas em quatro anos e o incremento de 14.000 toneladas de carne/ano. O Programa REPASTO incide na região peri-pantaneira, Coxim, Rio Verde e Aquidauana. Segundo técnicos da SEPROTUR, entretanto, o REPASTO trará benefícios à planície pantaneira com a redução do afluo de sedimentos e agroquímicos.

O estado do Mato Grosso desponta como grande produtor de bens primários, principalmente na agricultura e na pecuária, desenvolvidas nas áreas de planalto e no

³ Numa parceria entre o Governo do estado do Mato Grosso do Sul, EMBRAPA Pantanal e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), o programa VITPAN propunha a elaboração de um produto com alto padrão de qualidade, com vistas a um mercado consumidor diferenciado. O Vitelo Orgânico do Pantanal é um bezerro, criado extensivamente em pastagens naturais, que apresenta uma carne macia e saborosa. A produção do VITPAN inclui o processo de introdução de novas técnicas ao sistema produtivo regional. As novas técnicas incluem: a redução do intervalo entre partos das fêmeas, abatendo-as com 12 meses de idade; a não administração de drogas medicamentosas, como antibióticos ou hormônios; a utilização de pastagens nativas sem uso de herbicidas ou adubos químicos; o não desmatamento de capões ou áreas de cordilheira, consideradas de importância para flora e fauna específicas, com a função de refúgios de numerosas espécies. O projeto piloto do Vitelo Pantaneiro começou em julho de 2001, espelhado na estratégia de que a certificação orgânica acrescenta importância à produção no pasto nativo, de tal sorte a controlar a introdução de pastagem exótica no Pantanal, possibilitando à carne orgânica alcançar um prêmio de 10 a 20% acima do preço de mercado.

Pantanal, destacando-se os municípios de Rondonópolis e da região do médio-norte do Estado. Cerca de 10% do rebanho bovino do Estado está localizado na região do Pantanal⁴.

Uma das iniciativas do Estado com relação a pecuária é o Programa Mato-grossense de Melhoramento da Pecuária (PROMMEPE). Ele visa basicamente elevar os índices de produtividade do rebanho bovino através da disseminação de informações técnicas, treinamento de técnicos e inseminadores e promoção de melhoramento genético. O criador, cadastrando-se no programa, poderá optar pelos três segmentos ou aquele que melhor lhe convier: Melhoramento do Rebanho Nelore, Cruzamento Industrial ou Formação de Rebanho Leiteiro. Dentro do âmbito do PROMMEPE, foi proposta a criação do PROMMEPE PANTANAL, programa que está em fase de aprovação, juntamente com o Fundo de Apoio à Pecuária Pantaneira (FAP). O objetivo é oferecer incentivos financeiros aos produtores da planície pantaneira para que resgatem a atividade pecuária dentro de padrões de sustentabilidade econômica, social e ambiental. O PROMMEPE PANTANAL consiste no cadastramento de pecuaristas e de profissionais para a assistência técnica e de frigoríficos, concedendo incentivo financeiro de 5% do valor da operação de venda do bovino para abate, podendo ser acrescido de mais 5% caso o animal seja certificado como produto orgânico, de acordo com a legislação pertinente. O valor dos incentivos será pago ou creditado ao pecuarista diretamente pelo frigorífico, por ocasião do abate e, este valor será descontado das obrigações fiscais deste junto à Secretaria de Fazenda do Estado (SEFAZ). O Programa terá duração mínima de dez anos, sendo reavaliado pelo Conselho de Desenvolvimento Agrícola do Estado a cada três anos, ou extraordinariamente, através da Câmara Setorial da Pecuária, formada pelas instituições de vigilância sanitária, federação e associação de criadores, universidades, Banco do Brasil, Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia, dentre outras instituições.

O Fundo de Apoio à Pecuária Pantaneira, FAP Pantanal, terá seus recursos formados por contribuições e doações de produtores, industriais e comerciantes; dotações orçamentárias do poder público municipal, estadual e federal; recursos financeiros provenientes de convênios nacionais e internacionais; juros e correções

monetárias de aplicações no mercado financeiro, dentre outras receitas. Os recursos do FAP serão aplicados em pesquisa, ações de saúde animal, extensão rural e fomento.

Similarmente ao MS, existe também no Estado do Mato Grosso o Programa de Incentivo à Criação de Novilho Precoce que concede 5% ao valor das operações de produtos abatidos em frigoríficos credenciados e que atingem a meta de peso, idade, cobertura de gordura e tipificação de carcaça prescritos no Programa. O produto tem condições de trazer maior lucratividade ao criador devido à redução do tempo de abate, além do incentivo fiscal. O grande lucro, entretanto, segundo técnicos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER), é a maior valorização das carcaças para exportação, competindo com os países do Mercosul. Os produtores de novilho precoce deverão estar inscritos no Programa de Melhoramento da Pecuária (PROMMEPE).

PESCA

A regulação da atividade pesqueira, dentre os temas abordados neste trabalho, é a que apresenta maior integração entre as políticas setoriais dos Estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. O reconhecimento da necessidade de atuação conjunta em um patamar mínimo de regulação, dada pelas características de um ecossistema único dividido em duas unidades administrativas, bem como a interveniência pontual do órgão regulador federal da pesca, o Ibama, parecem ser os responsáveis pela articulação e similaridades das políticas de pesca de ambos os Estados.

A pesca no Pantanal é uma das principais atividades econômicas da região. Seu benefício local é direto (apropriação e comercialização de pescado, geração de empregos) e indireto (valor agregado ao turismo de pesca – despesas em hotéis, restaurantes e empresas de turismo da região). A exploração pesqueira no Pantanal é feita historicamente pelos pescadores profissionais, que capturam e vendem o peixe *in natura*, sendo que há registros de que o volume de desembarque através desta atividade já foi bem maior que o percebido atualmente. Entretanto, concomitantemente à redução do número

⁴ O Mato Grosso apresentou um rebanho bovino de 17.623.375 em 1999, 18.812.381 em 2000, 19.941.124 em 2001 e 20.232.984 em 2002. Nos municípios do Pantanal Poconé, Barão de Melgaço, Santo Antônio do Leverger, Cáceres, Nossa Senhora do Livramento o rebanho bovino apresentou os seguintes números: 1.624.780 cabeças em 1999, 1.851.912 em 2000 e 1.922.837 em 2001.

de pescadores profissionais e do volume de desembarque pesqueiro na pesca profissional, observou-se nas duas últimas décadas um crescimento vertiginoso da pesca amadora, tanto em termos de número de visitantes registrados como em termos do desembarque auferido por esta modalidade.

Devido a crescente importância da atividade de pesca na região, as políticas de pesca de ambos os Estados determinaram a criação de Conselhos de Pesca e a implantação de Sistemas de Controle de Pesca, como principal instrumento de geração de informação específica para subsídio da política de pesca na região.

No entanto, tal estrutura só está consolidada, ainda que necessite de regulamentações e novas definições, no Mato Grosso do Sul. Neste Estado, o Sistema de Controle de Pesca (SCPesca - MS), é executado através de parceria entre o Governo do Estado e a EMBRAPA - Pantanal, sediada em Corumbá, MS. Algumas medidas adotadas na gestão pesqueira no Estado já são fruto de conclusões baseadas principalmente nas informações apresentadas no SCPesca. Por exemplo, diante da constatação de redução de alguns estoques e de redução do tamanho médio capturado, algumas medidas vêm sendo estudadas e implementadas pelos órgãos reguladores, tanto no Mato Grosso do Sul quanto no Mato Grosso.

Os números atuais apontam uma participação em torno de 20% da pesca profissional e 80% da pesca amadora no total de pescado desembarcado no Pantanal. No entanto, a pesca amadora vem apresentando números decrescentes nos últimos anos, talvez por conta dos sucessivos cortes nos limites de pesca estabelecidos pelos reguladores, especialmente no Mato Grosso do Sul, Estado que concentra os dados mais atuais.

Outra componente que representa impacto em termos de conservação associada à pesca no Pantanal é a captura de iscas, em geral atribuída aos pescadores profissionais, para suprir o mercado de pesca amadora.

A Tabela 1 apresenta a situação legal da pesca nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul a partir de legislação básica. É possível perceber o avanço dos esforços institucionais na regulação das atividades pesqueiras e o incremento da legislação envolvendo pescadores profissionais e amadores, focos de recentes conflitos.

HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

A Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) é um projeto relativamente antigo, que vem sendo alvo de recentes discussões em função das iniciativas de Governo no sentido

da execução das obras e efetivação do transporte em todo o trajeto projetado. No entanto a forma de implementação dos grandes projetos de logística no Brasil não possibilita um debate amplo *a priori*, relegando aos estudos um caráter centralizado e tecnocrático. Esta atitude acirra os ânimos de organizações sociais cuja percepção de custos e benefícios se mostra bastante diferente das equipes de planejamento do Governo. Desta forma, vem se estabelecendo um embate duro e de difícil resolução.

No presente caso, à medida que os problemas de negociação foram se mostrando complexos, soluções outras para o atendimento da demanda que o projeto HPP se propunha resolver foram surgindo. O grande beneficiado pelo projeto seria a produção de soja e algodão, em expansão no Mato Grosso e, secundariamente, excedentes de produção de produtos minerais do Mato Grosso do Sul. Mas é exatamente este setor produtivo, por estar em expansão, que passou a adotar opções cada vez mais diferentes para o escoamento de seus produtos.

Atualmente existem pelo menos cinco eixos de transporte multimodal utilizado nestas operações. Boa parte da soja produzida no estado do Mato Grosso é transportada através de caminhões no primeiro trecho, até alcançar os terminais ferroviários (Feronorte – atualmente em Alto Taquari, devendo chegar a Rondonópolis) ou hidroviários (Emplasa – transporte hidroviário pelo rio Madeira até Santarém). Entre as novas opções de escoamento, um projeto de grande polêmica é o da pavimentação da Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163).

O transporte hidroviário, em uma análise financeira superficial, apresenta os menores custos por quilômetro rodado, em comparação com ferrovias e rodovias, pensando nos custos de implantação e manutenção da hidrovia. No entanto, os custos ambientais em geral não são computados, de forma que sua incorporação pode modificar significativamente as análises econômicas.

Embora se discuta a implementação ou não do projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, o transporte hidroviário na Bacia do Alto Paraguai é uma realidade. Ainda que em alguns trechos a carga seja reduzida, algumas empresas mantêm investimentos em ampliação de capacidade dos portos e o poder público tem acenado com a oferta de infra-estrutura de ligação (estrada Cáceres – Porto de Morrinhos). A existência de um acordo bilateral de uso do rio Paraguai para navegação praticamente normaliza esta atividade. No entanto, conforme constatado em expedições independentes, as normas não são nem cumpridas nem fiscalizadas a rigor. Esta

TABELA 1 – Quadro de legislação de pesca nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

ITEM	LEGISLAÇÃO MATO GROSSO		LEGISLAÇÃO MATO GROSSO DO SUL	
	LEI ANTERIOR 7155/99	LEI ATUAL 7881/02	LEI ANTERIOR DECRETO 5646/90	LEI ATUAL LEIS 1787/97 E 1826/98
Categorias	Profissional, amadora e científica.	Comercial, desportiva, científica e de subsistência. Não há referências ao sistema “pesque e solte”.	Científica, amadora e profissional. O sistema “pesque e solte” é objeto de deliberações do CECA (Conselho Estadual de Controle Ambiental).	Científica, amadora ou desportiva, profissional e de subsistência. Atribui ao órgão estadual competente a regulamentação do “Pesque e Solte”.
Estrutura	Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEMA/MT.	FEMA/MT; Conselho Estadual de Pesca - CEPESCA; Serviço Estadual de Controle de Pesca e Aqüicultura – SECPECSA.	Secretaria de Meio Ambiente; Conselho Estadual de Controle Ambiental - CECA; Serviço de Controle da Pesca - SCPesca.	SEMA/MS; CECA; Conselho Estadual de Pesca - CONPECSA; SCPesca.
Instrumentos	Sem referências.	Licenciamento; Autorizações; Controle do Desembarque e da Produção; Fiscalização e Cadastro Geral das Atividades da Pesca.	Sem referências.	Licenciamento; Registros e Cadastros; Controle do Desembarque.
Restrições	Amador: 20 Kg ou 1 exemplar. Profissional: 100 Kg/veículo e ou 1000 Kg/colônia.	Amador: 10 Kg ou 1 exemplar. Profissional: 100 Kg/semana.	Amador: 30 Kg mais 1 exemplar de qualquer peso. Não faz menção à limites para pesca profissional. Proíbe a pesca de espécies ameaçadas de extinção.	Amador: 15 Kg mais 1 exemplar de qualquer peso. Não faz menção à limites para pesca profissional, porém restringe esta atividade através da redução de áreas (zoneamento). Proíbe a pesca de espécies ameaçadas de extinção.
Isqueiros	Proíbe captura para comercialização de isca viva.	A captura, o comércio e criação de iscas vivas são permitidos com autorização do órgão competente.	Permite o uso de tarrafas para iscas vivas pelo pescador profissional.	A Lei 1910 de 01/12/1998 disciplina a comercialização de iscas vivas para a pesca.
Espécies exóticas	Restringe por 2 anos a manipulação de espécies exóticas no Estado, após o qual não serão mais permitidas.	Prorroga o prazo de permissão de espécies exóticas até 22/07/2004, após o que tal atividade passa a ser ilegal.	Proíbe a inserção de espécies exóticas à Bacia do Alto Paraguai.	Permite a criação de espécies exóticas, desde que em empreendimentos fechados e licenciados e com destino exclusivo à exportação.
Aqüicultura	Sem referências.	Estabelece incentivos à atividade.	Sem referências.	Estabelece incentivos à atividade.
Zoneamento	Sem referências.	Sem referências.	Estabelece o zoneamento de pesca.	Regulamenta o zoneamento de pesca.

atividade tem causado danos ambientais ainda não contabilizados, além de ampliar custos de manutenção da própria hidrovia (obras de dragagem e custo de oportunidade quando em regime de baixa, períodos em que as embarcações ficam impossibilitadas de trafegar). A implementação efetiva da legislação sobre a navegação no rio Paraguai exigiria um dispêndio por parte do Governo (aparato de fiscalização, recursos humanos, logística, etc). A adoção dos ditames legais pelas empresas também tem um custo de implementação.

Portanto, para se estabelecer um cenário plausível de negociação entre os demandantes desta situação de conflito (ambientalistas x poder público – inseridos no segundo grupo os interesses econômicos), há que se investir em melhorias no sistema de transporte existente atualmente no eixo atualmente operacional da Hidrovia Paraguai-Paraná. Tais investimentos incluem a melhoria das vias de acesso aos portos fluviais, a sinalização adequada da via e das embarcações, o uso de sistemas de manobra mais eficientes e aumento da segurança das embarcações, além de investimentos em fiscalização e implementação das premissas legais já estabelecidas.

O Mato Grosso do Sul, por exemplo, apostando na multimodalidade do transporte do Estado para o escoamento, principalmente de grãos e minérios, tem como medidas de médio e longo prazos para a região do Pantanal, colocar em pleno funcionamento o Terminal Hidroviário de Porto Murinho e remodelar o de Corumbá-Ladário. Conforme anunciou recentemente na imprensa local, o Governo buscará da União incentivos fiscais para modernização da via navegável, com investimentos em balizamento e implantação de carta eletrônica.

PROGRAMAS E INICIATIVAS DE ÂMBITO FEDERAL E INTERNACIONAL PARA O PANTANAL

Diversas são as iniciativas que apontam diretrizes para políticas, empreendidas ou em implantação, para a região pantaneira. Os programas mais abrangentes envolvem os estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e a União, com financiamentos externos parciais (BID ou organismos multilaterais). Tais iniciativas são, em geral, de caráter setorial ou pontual, abordando um ou mais tópicos de desenvolvimento. Dentre estas, cabe salientar o Programa Pantanal, de caráter mais genérico com vistas ao desenvolvimento sustentável na região. As demais iniciativas estão concentradas no setor turístico, priorizando os estudos diagnósticos e a descentralização das inversões econômicas.

A seguir, comentamos o que consideramos os principais programas com relação à temática proposta.

Projeto Ecologia do Pantanal – Gran Pantanal

Fruto de um programa de cooperação técnica entre a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) (através do Instituto de Biociências), o Ministério da Ciência e Tecnologia (através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq), e o Ministério da Ciência e Tecnologia da Alemanha (através do Instituto Max-Planck), este projeto de pesquisa tem como objetivo descrever qualitativa e quantitativamente os ecossistemas do Pantanal, com ênfase em limnologia, botânica, sensoriamento remoto e avaliação de impactos ambientais. Os resultados formam uma base de recomendações direcionadas à preservação de espécies ameaçadas e recuperação de áreas degradadas.

A primeira fase, entre 1991 e 1996, possibilitou a capacitação de cientistas, acadêmicos e técnicos e a estruturação física de laboratórios, promovendo parcerias importantes para o Instituto de Biociências da UFMT. A segunda fase, de 1997 a 2001, deu continuidade às pesquisas da primeira fase, concentrando-se em habitats, estudos de caso, avaliação dos impactos potenciais da pesca, funções ecológicas de lagos, etc..

O Projeto Ecologia do Pantanal (PEP) possibilitou o amadurecimento da estrutura de pesquisa da UFMT, estimulando o surgimento do Núcleo de Estudos Ecológicos do Pantanal (NEPA), o qual, atualmente, gerencia, além do próprio PEP, outros programas como o Projeto Ecológico de Longa Duração (PELD) e o Programa Norte de Pós-Graduação (PNOPG). O NEPA compõe a estrutura do Centro de Pesquisa do Pantanal (CPP), como colaborador essencial na área científica. O CPP, inserido na estrutura de pesquisa da UFMT, integra, desde 2002, a Rede de Pesquisa da Universidade das Nações Unidas (UNU), a qual mantém 12 centros de pesquisa em todo o planeta. Este Centro pretende reunir todos os grupos que pesquisam direta ou indiretamente o ecossistema pantaneiro, com objetivo de estruturar e gerenciar uma rede de informações sobre o Pantanal.

Programa PANTANAL – Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal

O programa PANTANAL é um empreendimento conjunto dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com acompanhamento da União e financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No arranjo institucional do programa, cada Estado possui uma equipe técnica que analisa projetos de investimento baseado em critérios de sustentabilidade pré-defini-

dos por órgãos de aconselhamento com representantes de toda a sociedade. O programa compreende ações distribuídas em três “agendas”: Agenda Verde (projetos de conservação e uso do solo); Agenda Marrom (projetos de desenvolvimento urbano e regional) e Agenda Azul (projetos de gestão de recursos hídricos). Diversas linhas de financiamento estão disponíveis a partir da consolidação das diretrizes do programa. Dentre estas linhas, pode-se destacar:

- **ECOTURISMO** – Uma das principais linhas de investimento do programa está associada ao desenvolvimento do ecoturismo, considerada uma das atividades antrópicas mais indicadas para o ecossistema do Pantanal, dada a possibilidade de exploração comedida, distribuição de renda e conservação ambiental que a atividade pode proporcionar. As ações indicativas do Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (PCBAP) no tocante ao turismo foram, de certa forma, incluídas nas ações do Programa Pantanal, o qual, através do seu “Projeto de Ordenamento, Regulação e Desenvolvimento do Turismo/ECoturismo” prevê a destinação de US\$ 2.591.238,00 para o resgate da atividade turística, criando empregos e oportunidades de desenvolvimento sustentável, compatível com a conservação do ecossistema pantaneiro e com o respeito à cultura local. Segundo diagnóstico do Programa Pantanal, a maior parte dos empreendimentos de “ecoturismo” do Pantanal oferece produtos mal concebidos e roteiros aquém das expectativas e exigências do mercado, subutilizando as potencialidades da região. Os poucos empreendimentos bem sucedidos são geralmente comandados por estrangeiros ou brasileiros com experiência internacional, com pouca oferta de emprego para a população regional, considerando a falta de capacitação de mão-de-obra local. Mesmo esses empreendimentos carecem de acesso a informações sobre o mercado, sobre tecnologias eficientes de geração de energia, transportes, tratamento sanitário e de lixo e ainda, sobre as fontes de financiamentos disponíveis para aprimorar ou expandir os negócios. No intuito de corrigir essas deficiências, o “Projeto de Ordenamento, Regulação e Desenvolvimento do Turismo/ECoturismo” do Programa Pantanal inclui, para a primeira fase do programa, com duração de quatro anos, a elaboração de um plano de desenvolvimento turístico/ecoturístico, a capacitação em ecoturismo e a promoção da conscientização ambiental. Essas atividades se concretizarão através do mapeamento das áreas prioritárias para o ecoturismo, da integração da população local no trabalho de bem receber o turista e cuidar da natureza, e, finalmente, através do fortalecimento do poder público como agente normativo e regulador da atividade. Para a segunda fase do programa é prevista a implantação efetiva dos pólos de ecoturismo.
- **PESCA** – A atividade pesqueira também figura como um dos componentes de investimento do Programa Pantanal – “Projeto Gerenciamento de Recursos Pesqueiros” –, cujo objetivo é o de promover a gestão da pesca e o desenvolvimento da aquíicultura na BAP, visando a conservação e o uso sustentável dos recursos pesqueiros. As atividades a serem realizadas implicam em: estudos (biológicos, genéticos e patológicos) e difusão de tecnologias, incremento da aquíicultura (implantação de banco genético) e, aprimoramento da administração dos recursos pesqueiros (formação de técnicos e fiscais, revisão da legislação existente, fortalecimento do sistema de estatística pesqueira do Mato Grosso do Sul e implantação do sistema no Mato Grosso). O Projeto visa mitigar algumas das dificuldades de gestão das políticas pesqueiras da Bacia do Alto Paraguai, como por exemplo: o número insuficiente de pontos de controle pesqueiro em toda a BAP; a falta de informações básicas sobre o sistema de pesca, principalmente no Mato Grosso; as dificuldades da fiscalização; os conflitos entre as legislações federal e estaduais; a pesca ilegal; a comercialização *in natura* do pescado, sem agregação de valor ao produto final; e a marginalização da categoria de pescador profissional.
- **DESENVOLVIMENTO RURAL** – A vertente de desenvolvimento rural do Programa Pantanal, o projeto “apoio técnico aos produtores rurais da Planície Pantaneira”, apresenta-se com o intuito de mitigar os problemas enfrentados pelos produtores rurais, via diversificação das atividades produtivas (atividades de manejo da fauna silvestre, de turismo rural, de produção de carne orgânica, artesanatos, plantas frutíferas e medicinais, doces, etc.), identificação de mercados consumidores para esses produtos com a “marca Pantanal”, estímulo à organização social, empresarial e comercial com foco na produção ecológica e, sistematização e disponibilização de informações de caráter técnico, financeiro e mercadológico. O projeto foi desenvolvido a partir de diagnóstico que expressa os principais problemas enfrentados pelos produtores rurais, dentre os quais podem ser citados: a concorrência desleal da pecuária das regiões

de planalto, com a conseqüente baixa rentabilidade econômica da pecuária tradicional; o isolamento das fazendas e condições precárias das estradas que as ligam aos mercados; as cheias cada vez mais intensas e tecnologia inadequada de manejo dos rebanhos; a fragmentação das fazendas por divisão familiar das propriedades, implicando em rebanhos e viabilidade econômica menores.

- **MINERAÇÃO** – O projeto “Difusão de Tecnologias e Regularização de Atividades Mineradoras” objetiva promover a regularização dos empreendimentos de mineração, a fim de reduzir o aporte de sedimentos e metais pesados drenados para a bacia do Pantanal, conforme expressa o Programa Pantanal (2001). Somente o estado do Mato Grosso é contemplado com projeto na área de mineração. O Projeto, voltado aos rios Poxoréo e Coité prevê a regularização e monitoramento das atividades mineradoras; a revitalização de córregos; redefinição de extensões de canal e recomposição de diques marginais dos empreendimentos minerários. São algumas de suas atividades específicas: avaliação dos impactos associados à garimpagem; mobilização dos produtores para se organizar em cooperativas; orientação jurídica às prefeituras quanto à edição ou revisão da legislação municipal pertinente e à celebração de convênios para fiscalização conjunta; mobilização dos proprietários de terras à formação de parcerias nos projetos de recuperação de áreas degradadas; proposição de sistemas alternativos de recuperação que contemplem o uso sustentável do solo; promoção de eventos para fins de divulgação dos experimentos. O projeto aborda a questão do passivo ambiental da atividade minerária propondo as seguintes diretrizes para mudanças no perfil da mesma: transformação do segmento capitalizado em empresa de mineração com perfil de exploração menos impactante ao meio ambiente, a fim de se consolidar, no longo prazo, um parque minerador de pequeno porte; e, a consolidação de instrumentos para permitir o exercício legal da garimpagem de cunho artesanal e social.

Programa Rotas Turísticas de Mato Grosso – SEBRAE/MT

“Uma Cidade Pantaneira” e “Pousos Pantaneiros”, da região de Poconé e, “Turismo no Espaço Rural e Natural”, da região de Cáceres, são produtos do Programa Rotas Turísticas de Mato Grosso, do SEBRAE/MT, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento do Turismo do Estado (SEDTUR/MT), as prefeituras municipais,

população local e empresariado. O Programa busca o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva do setor, com foco na gestão de negócios e na valorização da identidade local, aumentando o fluxo de emprego e a renda da população.

Na região de Cáceres, 22 propriedades e 16 barcos-hotéis estão envolvidos no programa e, em Poconé, 4 fazendas. Devidamente sinalizados e com guias turísticos disponibilizando informações aos visitantes, esses destinos traçam roteiros integrados para o turismo rural, contemplativo, cultural, pesqueiro e gastronômico. Durante um ano esses destinos turísticos foram capacitados em preservação ambiental, primeiros socorros e hotelaria. Recém lançados, esses produtos estão hoje na fase de formatação da comercialização das rotas por operadoras de turismo, que estão juntas na capacitação do pessoal local nessa etapa de divulgação. Segundo informações do SEBRAE/MT, muitas outras propriedades pretendem participar do Programa Rotas Turísticas, o que será possível numa próxima etapa de capacitação e inclusão, que o SEBRAE intenta fazer em breve.

Programa de Desenvolvimento de Ecoturismo para a Região do Guaporé Mato-grossense (PROECOTUR Guaporé Mato-grossense)

O Governo mato-grossense, dentro do seu “Programa do Turismo em Áreas Naturais”, abriga, para a região da Bacia do Alto Paraguai, entorno do Pantanal, o PROECOTUR Guaporé Mato-grossense.

Aprovado no início de 2003, o PROECOTUR Guaporé foi concebido com a finalidade de fomentar diretrizes para o ecoturismo, maximizar os benefícios econômicos sociais e ambientais, gerar alternativas para as atividades degradadoras do meio ambiente, criar empregos, renda e oportunidades de desenvolvimento econômico, garantindo o desenvolvimento sustentável da região (PROECOTUR Guaporé, 2003).

O PROECOTUR é financiado pelo Governo Brasileiro e pelo BID, tendo como executor o Ministério do Meio Ambiente. O PROECOTUR Guaporé Mato-grossense abrange vários municípios, dentre eles alguns da Bacia do Alto Paraguai, quais sejam: Cáceres, Glória D’Oeste, Porto Esperidião, Lambari D’Oeste, Rio Branco, Salto do Céu, São José dos Quatro Marcos, Araputanga, Indiavaí, Figueirópolis D’Oeste, Jaurú. O município de Cáceres, por sua posição estratégica de acesso ao Pantanal, por sua infra-estrutura e produtos turísticos já existentes, é indicado para ser o portão de entrada da região do Guaporé.

A região do Vale do Guaporé, de importância para a conservação ambiental devido ao alto grau de diversi-

dade biológica, localiza-se na bio-região amazônica e nas eco-regiões de floresta úmida de Mato Grosso/Rondônia e de cerrado, recebendo influência direta das eco-regiões de floresta de galeria e inundáveis de Beni e do Pantanal (PROECOTUR Guaporé, 2003). Ainda segundo estudos do PROECOTUR, ela é uma região que serve de “corredor” entre áreas protegidas, interligando os Parques Estaduais Mato-grossenses Serra de Santa Bárbara e Serra de Ricardo Franco.

Plano de Desenvolvimento Turístico e Sustentável (PRODETUR SUL)

O Estado do Mato Grosso do Sul participa, desde o início do ano de 2002, do PRODETUR SUL, cujos detalhes serão apresentados junto às iniciativas extra-locais. De gestão compartilhada, o plano viabiliza recursos financeiros, através do Ministério do Esporte e Turismo (MET), junto ao BID, para a consolidação e aperfeiçoamento da infra-estrutura turística dos estados da Região Sul e do Mato Grosso do Sul, com vistas ao incremento do consumo e renda e à promoção do desenvolvimento regional. Os produtos finais, sob o critério de preservação e recuperação dos ecossistemas naturais, configurar-se-ão num plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável e na instalação de conselhos municipais de turismo. Com recursos da ordem de US\$200.000, a serem alocados em 4 anos, o PRODETUR SUL, entretanto, não contempla nenhum município da região do Pantanal e sim os da região da Serra da Bodoquena (região sudoeste do Estado), quais sejam: Bonito, Jardim e Bodoquena. Essa é uma região peri-pantaneira. Para os municípios do Pantanal, destinar-se-ão recursos do Programa Pantanal em seu projeto para o setor de turismo.

Programa Melhores Práticas para o Ecoturismo (MPE)

O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) é uma sociedade civil sem fins lucrativos criada em outubro de 1995 com o objetivo de complementar as ações governamentais para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica do país, em consonância com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de âmbito mundial, e o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio). O FUNBIO opera um fundo financeiro oriundo de recursos doados pelo Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF - Global Environmental Facility), no valor aproximado de US\$20 milhões. O setor privado é parceiro para a complementação dos recursos e alcance dos objetivos, a fim de garantir a continuidade do Fundo a longo prazo. Um dos programas do FUNBIO é o MPE. Em 1999 o FUNBIO, face à constatação de falta de capacitação de profissionais na área

de ecoturismo, começou o desenvolvimento de um programa de capacitação com o objetivo de definir um conjunto de “melhores práticas” que sirvam de referência para projetos de ecoturismo no Brasil. O programa propõe capacitar e treinar, *in loco*, os diversos grupos direta ou indiretamente relacionados com meio ambiente e turismo, interessados em fazer do ecoturismo uma alternativa econômica sustentável. Segundo a Organização Mundial do Turismo, o ecoturismo cresce mais de 20% enquanto o turismo cresce 7,5% ao ano.

O MPE busca envolver todas as etapas da operação ecoturística, o uso de energias limpas e renováveis, a inserção de outras atividades econômicas, como gastronomia, artesanato, pesca, etc.. Envolve ainda *marketing* específico e informação e interpretação ambiental de qualidade. Devido a isso tudo e ao porte ainda pequeno do segmento, torna-se um desafio alcançar eficiência e eficácia com o ecoturismo (Funbio, 2003).

São dezenove os pólos de ecoturismo com atuação de equipes de monitores MPE, no Brasil todo. Para o ecossistema pantaneiro temos:

- Pólo Ecoturístico Corumbá/Pantanal;
- Pólo Ecoturístico Aquidauana/Pantanal;
- Pólo Ecoturístico Transpantaneira/Pantanal;
- Pólo Ecoturístico Nobres/Pantanal.

No Pantanal, o MPE objetiva inventariar recursos cênicos, naturais e culturais e infra-estrutura básica, analisar produtos turísticos quanto à sustentabilidade, elaborar diagnóstico do cenário regional e capacitar grupos de interesse na área do ecoturismo. O Pólo Ecoturístico Corumbá (MS), no Pantanal, está em fase de publicação do diagnóstico do ecoturismo na região. O Pólo Ecoturístico Transpantaneira (MT) está em fase elaboração de diagnóstico. Nos dois estados, as secretarias de meio ambiente é que gerenciam os pólos.

As parcerias que se estabelecem ao nível local podem ser ilustradas pelo convênio que se estabeleceu, no Pólo Ecoturístico de Aquidauana, entre o FUNBIO, a Conservação Internacional e a Associação das Pousadas Pantaneiras (APPAN).

Projetos Pólos de Ecoturismo

Dentro do contexto da Política Nacional de Ecoturismo, a EMBRATUR, através da sua Diretoria de Economia e Fomento (DIREF), vem implementando estudo de identificação de pólos ecoturísticos, primeiramente nas regiões Sul e Centro-Oeste do País. Uma equipe multidisciplinar de profissionais desenvolveu o Projeto Pólos de Ecoturismo com base na seguinte filosofia: contribuir para a formação de uma rede sistêmica para a prática do ecoturismo; facilitar a interação dos agentes públicos e

privados que atuam no setor; estimular novos negócios; promover a capacitação de recursos humanos; divulgar informações que efetivem o desenvolvimento de atitudes de consciência ecológica.

Utilizando-se a premissa de que o ecoturismo possa ser um instrumento importante para garantir o controle e a manutenção das Áreas Protegidas, quando operado dentro dos critérios do desenvolvimento sustentado, foram identificadas localidades com práticas bem sucedidas de ecoturismo, suas condições de infra-estrutura e potencialidades disponíveis, relacionando-se proposições de melhorias. Para contextualizar os pólos ecoturísticos, relatou-se os principais ecossistemas, a dinâmica socioeconômica e a história da ocupação, utilizando-se de cartografia básica para mostrar os principais acessos e a localização dos núcleos urbanos significativos.

Segundo a EMBRATUR, sob uma metodologia de consulta aos agentes das práticas ecoturísticas, foram descritos os principais atrativos e produtos disponíveis, com destaque para as unidades de conservação. Foram apontados ainda projetos específicos no âmbito do ecoturismo e políticas públicas concernentes. O estudo é finalizado com considerações da importância do ecoturismo para o desenvolvimento sustentado e para a continuidade do Programa Pólos.

No Mato Grosso há três pólos: Pantanal Norte, Chapada dos Guimarães e Amazônia Mato-Grossense. O Pólo Ecoturístico do Pantanal Norte é composto pela Transpantaneira e pela cidade de Cáceres. O trecho se estende entre Poconé e Porto Jofre, o município de Barão de Melgaço, através das baías de Chacororé e Siá Mariana, chegando a Cáceres, às margens do rio Paraguai. O destino dos praticantes do ecoturismo é a Transpantaneira, com a sua grande diversidade de fauna silvestre, principal atrativo da região, principalmente para os estrangeiros. As fazendas tradicionais vêm se destacando como atrativo para o turismo rural e o turismo educativo. Na Transpantaneira, cita-se a identificação do SESC Pantanal como um dos pontos do pólo de ecoturismo Pantanal Norte. Noventa e dois mil hectares da área do SESC foram decretadas como RPPN, ilustrando o foco do Projeto Pólos de Ecoturismo que é exatamente utilizar a atividade ecoturística como um instrumento importante para garantir o controle e a

manutenção das Áreas Protegidas. Situada entre os rios Cuiabá e São Lourenço, a RPPN teve a sua ocupação planejada por espaços distintos que definem o setor recreativo, o de trilhas, de torres e postos de observação e pesquisa, e o de preservação integral.

No Mato Grosso do Sul os pólos são o Pantanal Sul e Serra do Bodoquena. O Pólo Ecoturístico do Pantanal Sul é muito extenso, sendo as atividades ecoturísticas espalhadas por vários pontos da região. Seu elemento agregador é a Estrada Parque, com pousadas e hotéis instalados ao longo do eixo, além de barcos-hotéis nos rios Paraguai, Miranda e Aquidauana. Como iniciativas importantes de ecoturismo na porção sul do Pantanal, podem ser citadas a Estância Caiman, em Miranda, e a Fazenda Rio Negro, em Aquidauana. Esta última, uma das mais tradicionais da região, foi fundada em 1895, com sua sede construída às margens do Rio Negro que, juntamente com a beleza da biodiversidade circundante, disponibiliza lazer ao hóspede.

Programa Nacional de Municipalização do Turismo

Também de iniciativa da EMBRATUR, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo tem o objetivo de organizar, integrar e aumentar a oferta turística de forma descentralizada e participativa. A estratégia é dotar os municípios de capacidade de planejamento e gestão, via parceria com sociedade civil, instituições públicas, privadas e técnico-científicas. Tanto no Mato Grosso quanto no Mato Grosso do Sul foram definidos alguns municípios turísticos e outros com potencial turístico, incluindo os da região pantaneira.

Parque Nacional Regional do Pantanal (PNRP)

Fruto de uma iniciativa que causou certa polêmica, o PNRP não é caracterizado como uma unidade de conservação, mas sim como uma unidade de gestão, considerada como Área de Proteção Especial. Nos moldes das categorias de áreas naturais protegidas da França⁵, o Parque Natural Regional se diferencia das unidades de conservação brasileiras, pelo fato de seus limites serem negociados entre todos os parceiros que definem a sua adesão ou não ao parque. O reconhecimento do parque terá vigência de cinco anos, renovável por igual período, mediante avaliação, pelos parceiros, dos

⁵ O projeto do PNRP foi redigido por técnicos da Federação dos Parques Naturais Regionais da França, juntamente com técnicos da Secretaria de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul, estando atualmente ligado à Secretaria de Estado de Governo. O orçamento do PNRP é da ordem de 1.022.250 de euros, aprovado pela Comunidade Européia, que participa com 80% do co-financiamento. As demais fontes são ligadas ao contrato de gestão assinado entre o Estado e o Instituto Parque Pantanal (IPP) uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI), contribuições dos integrantes do Parque (pagarão 8% de *royalties*) e financiamento ligados a projetos executados pelo Governo Federal, dentre outros.

recursos alcançados. O objetivo principal do parque é a fixação do homem pantaneiro através de um projeto global de desenvolvimento sustentável, visando a melhoria das condições de vida e da rentabilidade das fazendas, atuando nas seguintes áreas: ecoturismo, educação, conservação do meio ambiente e geração de pesquisas aplicáveis ao Pantanal.

Outro diferencial em relação às unidades de conservação brasileiras é que, pela proposta do PNRP, não ocorre a desapropriação de terras. Com isso, segundo relato da equipe técnica do Instituto Parque Pantanal (IPP), a adesão dos produtores é grande (aproximadamente 200 propriedades já aderiram ao parque) e a área do Parque já soma 5 milhões de ha – 20% do total do Pantanal brasileiro. Dessa superfície, 99% é ocupada por grandes propriedades, entre 3.000 e 50.000ha, cuja maior atividade é a pecuária extensiva – capacidade de carga de 0,2 e 0,3 cabeça/ha (EMBRAPA Pantanal, 2002). A adesão ao Parque se configura através da assinatura do instrumento legal denominado Carta do Parque, que norteia as ações dos participantes poder público, setor privado e sociedade civil organizada. Atualmente o território do Parque consiste na parte baixa da bacia do rio Negro e parte das bacias do Miranda e Taquari, incluindo os municípios de Aquidauana, Miranda, Rio Negro, Corguinho e Rio Verde.

FONTES DE INVESTIMENTO/FINANCIAMENTO PARA EMPREENDIMENTOS NO PANTANAL

Apesar da ausência de políticas específicas, diversas fontes de financiamento, oriundas de programas genéricos, possuem aplicabilidade no Pantanal. Dentre estas fontes, destacam-se o Fundo Constitucional do Cento Oeste (FCO) e o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), cujas principais características são apresentadas a seguir.

Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO)

O fundo constitucional de investimento FCO foi criado em 1989. Dessa data até o ano de 2000 ele foi pouco utilizado, devido à instabilidade econômica e às regras mal definidas, constituindo em uma linha de crédito não atrativa. Em treze anos de existência foram aplicados R\$6 bilhões do FCO, sendo que R\$3 bilhões foram aplicados somente nos últimos 24 meses, devido ao fato das regras terem sido redefinidas no ano de 2000. Os ajustes tornaram o FCO uma das linhas de crédito mais atrativa do mercado, havendo hoje um excesso de demanda.

O FCO se constitui de repasse de duodécimo do Tesouro Nacional, de operações de crédito do FCO que são pagas pelo devedor e de saldos anteriores do fundo. O Tesouro Nacional repassa 3% do Imposto de Renda e Imposto sobre Produto Industrializado. As operações de FCO pagas pelos tomadores de recurso do fundo representam um valor significativo, posto que a taxa de adimplência do FCO é de 98,5% – a taxa de adimplência do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) é de 60% e do Fundo Constitucional do Norte (FNO) é de 60%. Os valores pagos pelos tomadores de recurso do fundo retornam na ordem de 85%, posto a existência de abatimento de 15% aos adimplentes.

Segundo dados da SEPROTUR, no orçamento de 2003 do FCO há a previsão de R\$1,275 bilhões. Até os quatro primeiros meses do ano, entretanto, houve um repasse total ao fundo de apenas R\$400 milhões. O Tesouro Nacional dificilmente interrompe o fluxo de repasse mensal, que se constitui em torno de R\$50 milhões. O repasse ao fundo referente ao retorno dos pagamentos dos adimplentes geralmente se concentra à partir do segundo semestre e, no ano de 2003 ele se constituiu, aproximadamente, de R\$400 milhões. O FCO não tem recebido recursos de saldos anteriores, face à demanda reprimida que tem consumido esses saldos – no ano de 2003, houve solicitação da ordem de R\$2 bilhões que não pode ser atendida.

No Mato Grosso do Sul o representante que ocupa assento no Conselho Deliberativo do FCO (CONDEL) é o Secretário de Estado da Produção e do Turismo. Cabe ressaltar que a SEPROTUR agrega os setores primário, secundário e terciário – atividades rural, comércio, indústria e turismo. No Mato Grosso, entretanto, essas atividades são geridas por três secretarias distintas, a SEDER, a Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia (SICME) e a Secretaria de Turismo (SEDTUR). Essas divisões de secretarias geram conflitos quando da indicação de um representante para assento no CONDEL, pois cada Secretaria quer indicar um representante de sua atividade. Efetivamente, no Mato Grosso, há um certo conflito entre essas secretarias que representam as atividades de agropecuária, indústria e comércio, enquanto no Mato Grosso do Sul não existe esse problema.

Dentre as carteiras do FCO, está o FCO PRONATUREZA, que existe desde o ano de 2000. No entanto, a demanda por esta carteira tem sido muito pequena. O motivo da pouca demanda pelo FCO PRONATUREZA, segundo a Coordenação de Apoio Técnico da SEPROTUR, se deve ao fato da possibilidade de se obter investimentos em conservação ambiental através de outras linhas, ao

mesmo tempo em que se faz investimento em uma atividade produtiva. Para ilustrar essa situação, supomos um produtor rural que queira fazer investimento em melhoramento genético e ao mesmo tempo recuperar a pastagem degradada. Esse produtor pode acessar o PRONATUREZA para fazer a recuperação da pastagem, mas acaba acessando o FCO Programa de Desenvolvimento Rural, pois assim, pode fazer ao mesmo tempo a recuperação da pastagem e o investimento em melhoramento genético. Em suma, um programa compete com o outro. Também, outro motivo da demanda insignificante pelo FCO PRONATUREZA, é a pouca divulgação dessa linha de crédito, segundo informações da SEPROTUR.

Atualmente, os recursos demandados do FCO para investimentos no Pantanal concentram-se em pecuária e turismo. Foi criada recentemente pelo CONDEL, dentro do FCO, uma linha de crédito especial para atender a região da Planície Pantaneira, através da Resolução nº 176, de 26 de fevereiro de 2003. O objetivo é a retenção de fêmeas (matrizes) no Pantanal, através de operação de custeio. A Resolução define prazos mais dilatados de carência – até 4 anos – e de amortização – até 8 anos, enquanto os prazos normais de FCO são de 1 ano de carência e 3 anos de amortização. Um parecer da EMBRAPA Pantanal, sediada em Corumbá-MS, subsidiou a definição de critérios desse financiamento, mostrando a importância da manutenção da cultura pantaneira e da atividade pecuária para a conservação do Pantanal, além de apontar essa atividade como minimizadora dos riscos de incêndio na região. Dentre os critérios apontados, requer-se que sejam contempladas propriedades que tenham no mínimo 50% de suas áreas constituídas de pastagens nativas e que estejam localizadas na planície pantaneira sazonalmente inundável.

Esta iniciativa mostra a busca por financiamentos diferenciados, adequados às condições edafoclimáticas e aos sistemas de produção do Pantanal, capazes de operacionalizar políticas de desenvolvimento para a região.

Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

O objetivo do PRONAF é promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, através do aumento da capacidade produtiva, geração de empregos e elevação da renda. Assenta-se na estratégia de parceria entre instituições públicas, privadas, e associações de agricultores. Criado em 1996, o PRONAF teve mudanças significativas em 1999, quando os beneficiários foram agrupados nas categorias “A”, “B”, “C” e D, e em 2002,

quando foi autorizada a disponibilização de crédito de investimento para silvicultura e sistemas agroflorestais – PRONAF Florestal. Atualmente as linhas básicas de ação do PRONAF são: Financiamento da Produção da Agricultura Familiar – Crédito Rural; Instalação de Melhoria de Infra-estrutura e Serviços nos Municípios; Capacitação e Profissionalização de Agricultores Familiares e Técnicos. Como linhas especiais de crédito, o PRONAF apresenta, dentre outras, o Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural (AGREGAR), e, o PRONAF Florestal.

Os beneficiários do Grupo A são os agricultores assentados em programas de reforma agrária; os do Grupo B são os agricultores familiares com renda bruta mensal de até R\$1.500; os do Grupo C, os de renda bruta familiar entre R\$1.500 e R\$10.000; e os beneficiários do Grupo D constituem os de renda entre R\$10.000 e R\$30.000. Também são beneficiários do PRONAF dos Grupos B, C ou D (de acordo com a renda e caracterização da mão-de-obra utilizada): os pescadores artesanais; os extrativistas que se dedicam à exploração ecologicamente sustentável; os silvicultores que cultivam florestas nativas ou exóticas, com manejo sustentável; e aquicultores.

Os beneficiários do PRONAF executam atividades agropecuárias ou não-agropecuárias, sendo estas últimas entendidas como turismo rural, produção artesanal, agonegócio familiar e prestação de serviços no meio rural.

As fontes de recurso para o ano 2002/2003, num total de R\$4.196 bilhões, para as diversas modalidades de financiamentos do PRONAF, foram de: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (R\$2,215 bilhões); Orçamento Geral da União (OGU) (R\$473 milhões); Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO e FNE) (R\$1,103 bilhão); Recursos próprios de Bancos Cooperativos (R\$155 milhões); exigibilidades bancárias (R\$250 milhões).

A maioria dos beneficiários do PRONAF no Pantanal é do Grupo A, ou seja, os agricultores fundiários assentados. Pode-se citar como exemplo o município de Corumbá, onde 134 famílias do Projeto de Assentamento Tamarineiro, 87 famílias do Assentamento Urucum, 394 famílias do Taquaral, 319 do Tamarineiro II e 70 famílias do Assentamento Paiolzinho, são beneficiadas pelo PRONAF.

Conforme relato do Manual Operacional do Crédito PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar, o PRONAF 2002/2003 estabeleceu medidas de incentivo à produção orgânica. Talvez esta seja uma oportunidade para os produtores da planície pantaneira buscarem apoio à pecuária extensiva.

De acordo com informações do PRONAF, o incentivo a articulação entre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, os sindicatos e as ONGs em seus municípios e a formação de parcerias com os órgãos financiadores, tem sido fundamental para a socialização do crédito, atingindo seus propósitos distributivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A realização deste estudo nos colocou em contato com a história às avessas do Pantanal. Neste sentido, procuramos interpretar o imenso corolário de projetos, pesquisas, iniciativas e articulações políticas que se descortinam diante da paisagem pantaneira, à luz do valor que estas atividades agregam à implementação de políticas que considerem a sustentabilidade como objetivo precípuo. Pensando assim, o valor residiria nos programas e projetos integrativos, os quais, mesmo que com enfoque pontual, não prescindam da visão de conjunto e do todo no qual se insere o ecossistema Pantanal, e das potencialidades historicamente desenhadas para este ambiente único.

Das primeiras constatações, salta aos olhos a distensão entre os diversos investimentos que se faz na região. Identificam-se as rupturas em pelo menos três níveis: i) no aspecto geográfico, como no caso da pesca, cujas disparidades entre os dois estados do Pantanal brasileiro coloca em risco todos os recursos investidos num e noutro; ii) no aspecto econômico, caso da hidrovía Paraguai-Paraná, cujos eventuais benefícios se concentram sobre uma atividade econômica, com prejuízos para diversas outras; e iii) no aspecto político, quando os interesses se voltam para modelos de desenvolvimento concentrados em atividades de baixo valor agregado e alto impacto ambiental, especialmente a agricultura de larga escala e a atividade minerária.

De modo similar, as atividades de fomento refletem esta distensão e parecem ter sido adotadas a partir de demandas pontuais. Tal fato se justifica em parte pela história da região, colonizada a partir de objetivos distintos e situada em um contíguo de paisagem que envolve quatro países, além das desigualdades territoriais regionais, conquanto o estado do Mato Grosso do Sul detém porção pantaneira bem maior que o do Mato Grosso. No entanto, mais do que servir como justificativa, tal situação exige um arranjo supra local que transcenda a geopolítica regional, sem desconsiderá-la.

A partir dos levantamentos, pudemos constatar a necessidade premente destas políticas integrativas (a Figura 2 ilustra a distribuição das iniciativas na região do Pantanal brasileiro).

Alguns programas, principalmente aqueles que têm guarida internacional, como o Programa Pantanal, já acenam com propostas neste sentido. Neste caso, os óbices que precisam ser transpostos estão relacionados aos riscos institucionais do meio político.

Do ponto de vista da vulnerabilidade do ecossistema Pantanal, em relação às políticas desenvolvimentistas tradicionais, os estudos deixam claro: i) a falta de rigor nas análises do setor público sobre os investimentos em infra-estrutura (HPP) e atividades extrativistas (mineração); ii) a incipiência da regulamentação das atividades relacionadas à pesca; iii) a falta de priorização de atividades do setor terciário de baixo impacto ambiental, como o turismo ecológico; iv) a ausência de mecanismos de incentivo às atividades tradicionais que apresentem valor de conservação do ecossistema (pecuária pantaneira).

Estas carências nas políticas, turvam a análise dos tomadores de decisão, fazendo com que algumas atividades não sejam consideradas prioritariamente na atuação do poder público, enquanto os estudos apontam a viabilidade de atividades tidas como 'alternativas', e sua efetividade na geração de emprego e renda para a região.

Como subsídios ao direcionamento e implementação de políticas públicas e programas de desenvolvimento para o Pantanal, tendo em vista os estudos de caso apresentados e o levantamento das iniciativas na região, cabe apontar as seguintes recomendações:

- PESCA – Implementação de esforço conjunto entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama) e os órgãos estaduais de meio ambiente do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, no sentido de aperfeiçoar os mecanismos regulatórios existentes e implantá-los simultaneamente em ambos os estados. Imprescindível a existência, dentre estes mecanismos, de um sistema de informações abrangente da atividade pesqueira;
- TURISMO – Estabelecimento de um plano setorial a partir de diagnósticos já existentes (como o inventário do Funbio) e investimento em linhas de financiamento para o setor, privilegiando aquelas atividades que agreguem valor ao uso sustentável dos recursos, especialmente valorizando o turismo ecológico;

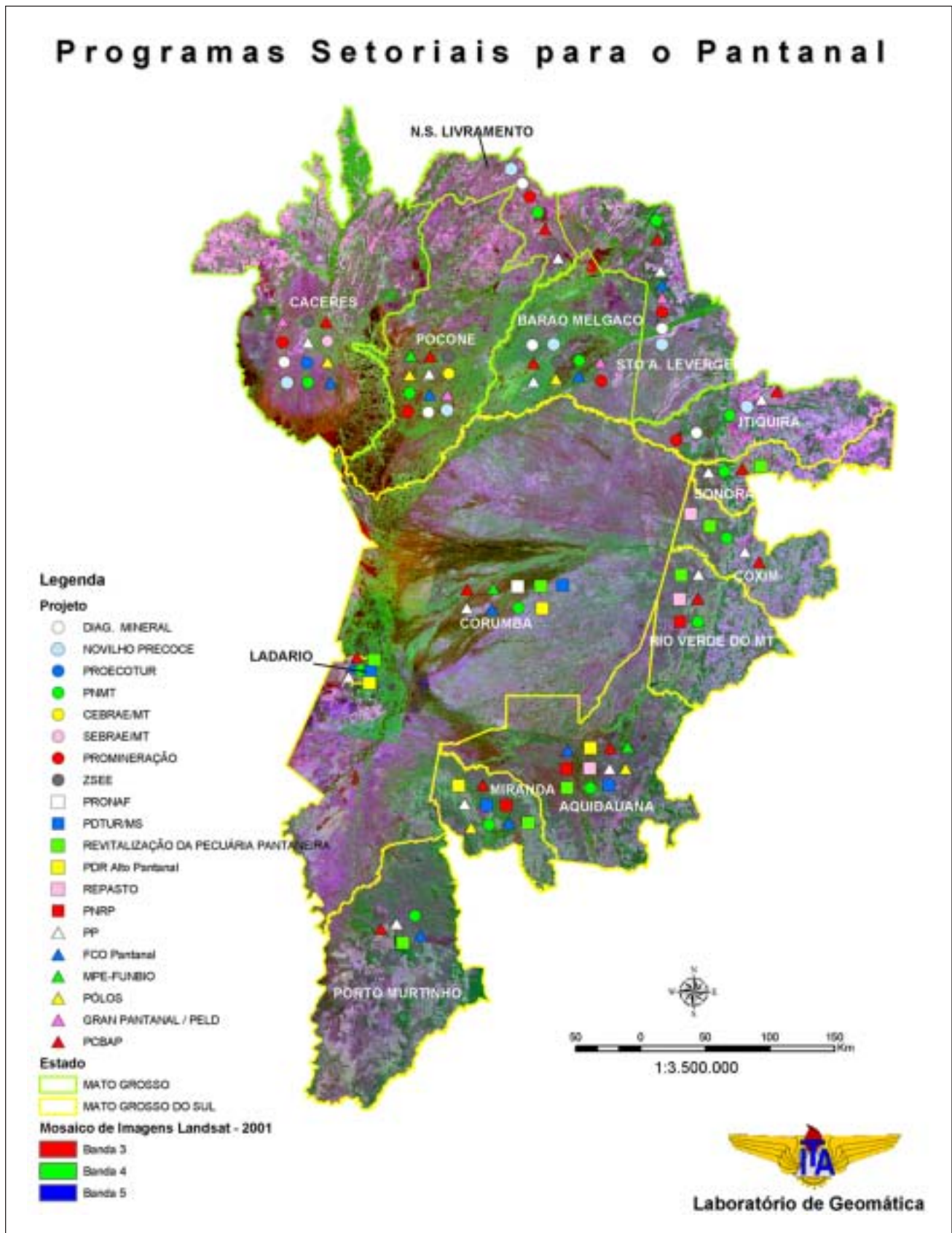


FIGURA 2 - Divisão política do Pantanal Brasileiro e distribuição dos programas e projetos de desenvolvimento.

- TRANSPORTES (HPP) – Investimentos na modernização de embarcações e equipamentos de sinalização de forma a otimizar o transporte atual na hidrovia, além de aumentar o aparato de fiscalização, hoje incipiente. A ampliação da HPP se mostrou inviável em uma análise de modais de transporte e os custos ambientais de uma eventual ampliação são de grande magnitude;
- PECUÁRIA – Elaboração de um plano estratégico para a atividade que envolva as diversas etapas de criação, as potencialidades das pastagens nativas e as possibilidades de mercado da carne orgânica. Neste caso, deverão ser contempladas as regiões peripantaneiras e a infra-estrutura logística (abatedouros e frigoríficos) e de comercialização existentes;
- MINERAÇÃO – Inclusão de análise econômica de impactos ambientais no plano estratégico do setor, especialmente no estado do Mato Grosso do Sul, a partir de estudos rigorosos quanto aos custos de mitigação/remediação adequada de áreas degradadas e do custo de oportunidade de conservação. Realização de análise de mecanismos econômicos de precificação dos bens minerais de forma a incentivar o uso racional destes recursos.

Por fim, cabe salientar que a conservação do ecossistema pantaneiro e suas regiões limítrofes é condição necessária ao estabelecimento de atividades econômicas sustentáveis. Neste sentido, é mister que a conservação ambiental seja considerada nos estudos e prognósticos sobre a região do Pantanal, não como uma premissa hierarquicamente menor, mas como um princípio elementar para as atividades antrópicas que se queiram desenvolver sobre este ecossistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banducci Júnior, A. 2001. Turismo da pesca e suas contradições no Pantanal Mato-grossense. In: Qual Paraíso? Turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal. Editora UFMS, Campo Grande, Mato Grosso do Sul.
- Barreto, M.L. 2001. Mineração e desenvolvimento sustentável: desafios para o Brasil. CETEM/MCT, Rio de Janeiro.
- DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral). 1999. Sumário Mineral Brasileiro, Brasília.
- Figueiredo, A. 1994. A Propósito do Boi. Editora UFMT, Cuiabá, Mato Grosso.
- Mato Grosso do Sul. Governo do Estado. 2000. Cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.seplanct.ms.gov.br> (acessado em junho de 2003).
- PCBAP (Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai-Pantanal). 1997. Resumo Executivo. MMA, PNMA, Brasília.
- PDTUR/MS (Plano de Desenvolvimento Turístico e Sustentável de Mato Grosso do Sul). 2001. Governo do Estado do Mato Grosso Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul.
- PROGRAMA PANTANAL (Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal). 2001. Sumário Executivo. Secretaria de Qualidade Ambiental, MMA, Brasília.
- PROGRAMA PANTANAL (Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal). 2002. Governo do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso.
- PROECOTUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo Ecológico). 2003. Proposta de Pré-Investimento do PROECOTUR - Guaporé Matogrossense. Secretaria de Coordenação da Amazônia, MMA, Brasília.
- Willink, P.W., B. Chernoff, L.E. Alonso, J.R. Montambault & R. Lourival. 2000. A biological assessment of the aquatic ecosystems of the Pantanal, Mato Grosso do Sul, Brasil. RAP Bulletin of Biological Assessment 18. Conservation International, Washington, D.C.
- Ziffer, K. & R. Lourival. 1993. Diagnostic of ecotourism development in the Brazilian Pantanal. Relatório de Pesquisa. OEA-Conservation International, Washington, D.C.