

**Universidade de São Paulo
Université de Paris X Nanterre**

Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira

**Conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento
1970 - 2000**

Neli Aparecida de Mello

**Trabalho apresentado à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
para a obtenção do Título de Doutor em Geografia Humana**

Travail présenté à Université de Paris X Nanterre pour l'obtention du titre de Docteur en Géographie

Orientadores / Directeurs

Wanderley Messias da Costa,
Professor na Universidade de São Paulo
Alain Musset,
Directeur d'Études à l'École des
Hautes Études en Sciences Sociales, Paris

São Paulo, setembro de 2002

Universidade de São Paulo
Université de Paris X Nanterre

Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira

Conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento
1970 - 2000

Neli Aparecida de Mello

Banca examinadora :

Wanderley Messias da Costa, Professor na Universidade de São Paulo
Alain Musset, Directeur d'Études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales
Wagner Costa Ribeiro, Professor na Universidade de São Paulo
Bernard Bret, Professeur à l'Université Paris VIII

São Paulo, Setembro de 2002

Dedicatória

Aos meus pais, Messias e Anália.

À ele, devo as primeiras impressões sobre a Amazônia*, o respeito às diferenças deste mundo, ainda hoje desconhecido. Suas descobertas e dificuldades enfrentadas estimularam-me a ver novos espaços, novas dinâmicas, novas culturas.

À ela, que cuidou de nossa educação e nossa formação, devo o aprendizado da luta para vencer os obstáculos cotidianos e a vontade constante de compreender e de desvendar nossa complexa realidade.

* Veja o anexo 1, “Historia de um pioneiro”

Agradecimentos

Aos meus diretores, Alain Musset e Wanderley Messias da Costa, pelas contribuições e pelo tempo dedicado à evolução, passo a passo, deste trabalho.

Às instituições francesas. À ENS - École Normale Supérieure de Paris, ao acolher-me como pesquisadora-visitante e disponibilizar-me meios para o desenvolvimento do trabalho, durante minha estadia na França, possibilitando-me a trocas de idéias e discussões com colegas da Seção de Geografia e da Unidade Mista de Pesquisa «Territórios e Mundialização», com o IRD. Aos pesquisadores do «Groupe Amazonie» da ENS, IHEAL-CREDAL, INRA, CIRAD, Université Paris X e Université de Rennes que, reunidos em torno da Grande Amazônia, abriram-me o horizonte à outros campos de pesquisa, aos espaços além-fronteiras, e participaram, ativamente, no debate de alguns aspectos da análise empreendida. Ao CRBC, pela oportunidade de acesso à biblioteca, aos pesquisadores, aos seminários.

À instituições brasileiras. Aos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Integração Regional, Ministério do Meio Ambiente - Coordenação do PPG7, do Planejamento, das Relações Exteriores que deram-me a possibilidade de acessar informações sobre o acompanhamento de programas e projetos ainda em execução e de analisá-las, numa perspectiva geográfica.

Às pessoas amigas, que «dão alma» às organizações. Meu reconhecimento, pois mesmo estando há mais de 10 000 km, não titubearam em contribuir, em responder aos meus pedidos e questões: Arthur Nobre Mendes, Delacir R. Poloni, Hidely Rizzo, Luciana Simões, Maria Augusta Fernandes, Mário Wall, Peter Schweizer, Simone Azevedo, Wagner Ribeiro. À Leonor Bertone, pelo carinho ao dedicar um tempo precioso à leitura minuciosa do manuscrito. Jean-Paul Deler, por ter acompanhado o trabalho desde o início. Ao Hervé Théry, colega, por suas contribuições, pelo uso das fotos, pela formação no uso dos instrumentos de pesquisa, pelo tempo dedicado a ouvir, e responder aos meus argumentos. Ao companheiro.

Aos meus filhos, Bruno, Camilla e Rafael, pelo apoio, sem o qual, não teria conseguido dedicar-me à este trabalho.

Resumo

As políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento

A conjuntura atual apresenta paradoxos que não se limitam à distância entre o discurso e a ação. Tais paradoxos são objetos deste trabalho: os discursos governamentais refletem as modificações da agenda internacional dos últimos anos, mas contradições e conflitos resultam de políticas territoriais muito diversas. A inclusão das questões ambientais em outras políticas públicas é embrionária e a interiorização do desenvolvimento para regiões ainda periféricas pouco se alterou. De um lado, se consolidam as referências ambientais, a ampliação do debate a respeito dos serviços ambientais que a Amazônia pode prestar ao planeta, o aporte de novos recursos internacionais para proteção ambiental, o crescimento da governança global. E de outro, se reafirmam as mudanças no papel do Estado Nacional e a redução do seu poder de influência.

Neste trabalho são abordados, deste ponto de vista, a Conferência do Rio, o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e outros programas ambientais recentes, seus papéis na difusão dos conceitos de sustentabilidade e de gestão participativa. São também assuntos de apreciação, os aspectos territoriais das políticas de infra-estrutura e de assentamentos agrários presentes no PPA 2000-2003, cujas ações repercutem sobre o meio ambiente. Ao analisar os conflitos, as contradições e os impactos territoriais para o período de 1970 a 2001, considerou-se a influência da sociedade organizada e de suas territorialidades, as idéias do desenvolvimento local e os reais macrozoneamentos induzidos por estas políticas. No entanto, não se constitui em uma avaliação, a posteriori, destes programas, pois os mesmos, ainda em execução, são sujeitos à mudanças.

Résumé

Les politiques publiques territoriales en Amazonie brésilienne : conflits entre conservation de l'environnement et développement de 1970 à 2000

La conjoncture actuelle présente des paradoxes qui ne se résument pas à la distance entre le discours et l'action. Ces paradoxes sont l'objet de ce travail : les discours gouvernementaux reflètent les changements des mots-clés des négociations internationales de ces dernières années, mais des contradictions et des conflits surgissent de la diversité des politiques territoriales. La prise en compte des questions d'environnement dans les autres politiques publiques est embryonnaire et la percolation du développement vers les régions périphériques a peu progressé. D'un côté on a vu se consolider les normes environnementales et se développer le débat au sujet des services environnementaux que l'Amazonie peut rendre à la planète, affluer de nouveaux crédits internationaux pour la protection de l'environnement, croître la gouvernance globale. De l'autre côté on a assisté à des mutations profondes du rôle de l'État et la réduction de son pouvoir et de son influence.

Ce travail aborde, de ce point de vue, la Conférence de Rio, le Programme-pilote pour la préservation des forêts tropicales du Brésil (PPG7) et d'autres programmes environnementaux récents, analysant leur rôle dans la diffusion des concepts de développement durable et de gestion participative. Il se concentre sur les aspects territoriaux des politiques de construction d'infrastructures et de colonisation agricole, incluses dans le Plan Pluriannuel 2000-2003, qui ont des répercussions sur l'environnement. Analysant les conflits, les contradictions et les impacts territoriaux tout au long de la période qui va de 1970 à 2000, il prend en compte l'influence de la société civile organisée et de ses territorialités, les idées de développement local et les macro-zonages induits par toutes ces politiques. Il n'est toutefois pas une évaluation *a posteriori* de ces programmes, qui sont encore en cours et donc susceptibles de changer

Abstract

The territorial public politics in Brazilian Amazon: conflicts between environment conservation and development

The current circumstances present paradoxes that do not limit only on the distance between the speech and the action. Such paradoxes are the objects of this research: the governmental speeches reflect the modifications of the international agenda of the last years, but contradictions and conflicts result from the diverse territorial politics. The inclusion of environmental issues in other public politics is still embryonic and the internalisation of the development of peripheral regions have slightly changed. In one side, the environmental references, the magnifying of the debate regarding the environmental services that Amazon region can serve the planet, the stimulation of new contributions of international resources for the environmental protection, the growth of the global governance, are consolidating. While in the other side, changes in the role of the National State and the reduction of its influence power are reaffirmed.

In this work, Rio Conference, the Pilot Program for the Protection of the Tropical Forests of Brazil (PPG7) and other environmental programs, their tasks in the diffusion of concepts of sustainability and partaking management are discussed. Also, presented as subjects of studies, the territorial aspects of the politics of infrastructure and agrarian nestings presented in PPA 2000-2003, which actions re-echo on the environment are investigated. The analysis of the conflicts, territorial contradictions and impacts, for the period of 1970 to 2001, are considered the influence of the organised society and its territorialities, the ideas of the local development and the real macrozonings induced by these politics. However, the inquires do not compose the evaluation of these programs, in *a posteriori* form, once these ongoing programs, are tenuous to daily changes.

Synthèse

Les politiques publiques territoriales en Amazonie brésilienne*

Conflits entre conservation de l'environnement et développement de 1970 à 2000

L'Amazonie brésilienne se trouve aujourd'hui prise dans les débats entre conservation et développement, entre changement global et gouvernance locale, en route vers l'intégration continentale ...

Le discours a changé, incorporant la rhétorique du développement durable issue de la conférence de Rio de 1992. Des nombreuses réserves ont été créées et quelques politiques publiques ont effectivement évolué, par rapport à l'exploitation sans états d'âme des années 1970. De grands investissements sont en cours, qui vont changer les circulations de la région, donnant plus d'importance au transport par voie d'eau, et permettre de nouveaux développements industriels et urbains moins dommageables pour l'environnement, en fournissant davantage d'énergie plus propre.

Soumise à ces tensions contradictoires l'Amazonie se transforme, de nouveaux axes de peuplement et de circulation apparaissent, notamment vers le Nord. Et tandis que de vastes régions restent à l'écart du mouvement et demeurent pratiquement vides d'autres sont soumises à une pression forte et voient leurs ressources naturelles se dégrader. Pour pouvoir établir un bilan régionalisé, une analyse précise des configurations spatiales résultant de chaque politique sectorielle est donc nécessaire.

Ces nouvelles conditions pèsent déjà sur le destin des territoires et bien que la situation politique ait changé, les questions de l'intégration nationale et continentale sont toujours à l'ordre du jour, ce qui a fait naître des politiques différentes dans chacun des pays du bassin amazonien. Si, dans la seconde

** Ce texte vise à donner, sous la forme résumée prévue par les procédures de cotutell, une idée du contenu de la thèse. Il en reprend donc la substance, mais pas la structure et renvoie aux cartes et graphiques du texte principal en se référant à leurs numéro d'ordre.

moitié du XX^e siècle, ces politiques visaient à intégrer chaque Amazonie à son espace national, principalement pour assurer la sécurité des frontières, aujourd'hui ils mènent des stratégies qui visent à développer les activités économiques et à renforcer l'intégration continentale. Celles qui cherchent l'intégration des réseaux de transport, en particulier par la création d'axes bi-océaniques, sont chaque jour plus concrètes. Les objectifs définis par la réunion des experts du Traité de Coopération Amazonienne (TCA) en 2002 vont dans ce sens et contribuent en même temps à réduire les vieilles rivalités entre le Brésil, le Venezuela et le Pérou. Des politiques communes sont envisagées, comme la mise en place commune de zonages des zones de frontière, l'élaboration d'un " Agenda pour la Grande Amazonie ", des stratégies régionales de conservation et d'usage de la biodiversité et un protocole régional sur les forêts. Mais dans le même temps d'autres pays du bassin amazonien, comme la Bolivie et le Pérou ont entrepris, comme au Brésil, des politiques de développement de leurs réseaux nationaux de transport, si bien qu'on assiste, en ce début de XXI^e siècle, à la reproduction des phénomènes anciens du siècle passé, l'occupation par chaque pays de " son " Amazonie.

Les Amazonies restent en effet partout l'espace de déploiement de fronts pionniers, mitigé par des actions de caractère environnemental, comme la constitution d'aires protégées et d'actions destinées aux populations traditionnelles. Dans le cas du Brésil, ces politiques de colonisation et ces politiques " vertes " ne sont toutefois pas les seules que l'État mène en Amazonie. En fait il mène de front au moins trois sortes d'actions différentes : les unes visent à protéger des milieux naturels auxquels l'opinion publique brésilienne et internationale a souvent manifesté son attachement ; d'autres tendent à assurer le développement économique d'une région de plus en plus nettement intégrée à l'espace national ; d'autres enfin implantent des infrastructures qui permettront, demain, de nouvelles conquêtes pionnières.

Configurations spatiales de l'action de l'État

L'État brésilien mène en Amazonie, outre ses politiques de conservation et ses politiques productives, des politiques pionnières et des politiques sociales.

On a choisi de privilégier ici les politiques territoriales, celles qui ont une visée explicitement spatiale ou au moins une dimension spatiale clairement identifiable

Politiques de conservation

Parmi les fonctions qui incombent à l'État, selon la Constitution de 1988, figure la protection de l'environnement et celle des communautés indigènes. Ces politiques ont un impact particulier en Amazonie, car si les programmes "verts" sont normalement dispersés sur le territoire, les espaces protégés (territoires indigènes ou unités de conservation) sont plus nombreux et plus vastes en Amazonie qu'ailleurs. C'est par ailleurs là que se concentrent bon nombre des zones, comme l'"arc du déboisement", dans lesquelles il est nécessaire d'instaurer des contrôles, en raison de l'intensification des processus d'occupation de l'espace.

Il existe aujourd'hui en Amazonie 48 réserves naturelles fédérales (sans compter donc celles des États fédérés, des communes et des particuliers), dont le total représente 18,5 millions d'hectares, (3,71 % de la région, le tiers de la superficie de la France). Les terres indigènes quant à elles totalisent 900 000 km² (11 % du territoire national, ou plus d'une fois et demie la France), dont la grande majorité en Amazonie. Dans certaines régions, comme le Roraima, à la frontière du Venezuela, la "*cabeça do cachorro*" (la "tête du chien", ainsi nommée à cause de sa forme caractéristique) et le haut Juruá, en Amazonas, ces réserves occupent plus de la moitié du territoire, au point que les habitants non-indigènes disent (non sans exagération et quelque mauvaise foi), se sentir à l'étroit dans leurs "réserves de Blancs".

Les cartes 2.01 et 2.02 localisent ces réserves

C'est en grande partie vers eux que s'est tourné le Programme-pilote pour la préservation des forêts tropicales du Brésil (son nom est souvent abrégé en "PPG7"). Conçu à l'origine, en 1990-1991, dans une optique de conservation des forêts, ce programme ambitieux associe les pays du G7 et l'Union Européenne (qui ont donné 250 millions de dollars pour le financer), la Banque Mondiale (qui gère le programme) et le gouvernement brésilien (qui le conçoit et l'exécute). Il a progressivement évolué,

jusqu'à mettre au premier plan le développement durable (1999), partant du principe qu'assurer aux populations locales les moyens de vivre décemment était le meilleur moyen de réduire les déboisements. Composé de plusieurs sous-programmes (politique des ressources naturelles, délimitation des terres indigènes, actions démonstratives avec des ONGs, etc.) il a déjà produit des effets intéressants en amenant le gouvernement fédéral et les gouvernements des États amazoniens à prendre davantage en compte la dimension écologique dans leurs politiques amazoniennes, en soutenant des expériences intéressantes (dans le domaine de l'agro-foresterie, par exemple).

Douze ans ont passé depuis la première proposition du PPG7, un temps bien trop court pour produire des changements profonds dans les politiques structurelles, mais assez long pour obtenir quelques résultats et faire sentir l'influence de ses méthodes dans d'autres secteurs des cercles de pouvoir. Des institutions qui menaient des politiques contradictoires et étaient rivales pour l'usage du sol, notamment dans le domaine de la colonisation, agricole, sont devenues des partenaires et ont entrepris de mettre en place des politiques plus cohérentes.

Des expérimentations nouvelles ont associé largement la population, des modèles nouveaux de systèmes productifs plus adaptés au milieu forestier ont été développés et diffusés, les institutions et les moyens nécessaires à la protection de l'environnement ont été renforcés, les expériences isolées sont devenues des réalités quotidiennes. Des alliances institutionnelles ont été réalisées pour mettre en place des projets ou des réglementations communes. La définition de modèles de colonisation durable pourra produire de nouveaux changements et réduire la dégradation des ressources naturelles. Plus globalement, des progrès ont été faits dans la connaissance et la prise en compte de l'environnement dans l'appareil d'État.

Tout cela est encore embryonnaire et peut être réduit à néant si prédominent les querelles pour le pouvoir et la définition des méthodes de travail, des procédures et des activités de formation. La prise en charge du Programme par les autorités brésiliennes a été retardée de plusieurs années par la compétition avec la Banque Mondiale. Cet point n'a été tranché qu'à la Réunion des Participants de 1999,

jusque là on se posait constamment des questions sur la place de chacun, la Banque insistant sur son rôle de coordination générale. Ces tensions et le manque de synergies ont créé bien des obstacles et entravé la marche du Programme.

Mais il est clair qu'il pèse de toute façon bien peu face à d'autres actions publiques, dotées de moyens autrement importants. Peu de ses sous-programmes ont eu dès l'origine un champ d'action spatialement déterminé, même parmi ceux-ci l'on peut compter les programmes de gestion environnementale intégrée du SPRN (sous-programme des politiques de ressources naturelles du PPG7). Les zones stratégiques choisies par ce programme tracent un vaste couloir Nord-Sud, du Roraima au Mato Grosso et de l'Amapá au Tocantins, ce qui montre que ces États ont inclus dans leurs priorités la gestion des ressources naturelles dans les zones sensibles et qu'ils se soucient déjà des axes de transports qui les traverseront dans les prochaines années

Les cartes 4.2 et 4.8 localisent tous les sous-programmes et projets du PPG7

Politiques de production et politiques de conquête

Bien qu'elle pèse encore peu dans l'économie nationale, l'Amazonie n'en est pas moins entrée – en partie du moins – dans le Brésil “ utile ”, dans l'orbite de São Paulo, la capitale économique du pays. Sur ses marges orientales et méridionales, aux confins des savanes arborées et de la forêt dense, s'est développée toute une frange de grandes exploitations d'élevage et de production de soja, la culture qui a le plus progressé au Brésil depuis vingt ans, avançant de plus de deux mille kilomètres vers le nord, du Rio Grande do Sul au Mato Grosso. L'État n'appuie pas directement ces exploitations privées, mais elles n'existeraient pas si les routes d'accès n'avaient pas été tracées. Ni si le prix du gazole (pour les tracteurs agricoles et les camions qui écoulent la production) n'était pas subventionné (une péréquation générale le met au même prix au fond de l'Amazonie qu'à la porte des raffineries).

Les choses sont différentes si l'on regarde plus loin, si l'on analyse les actions qui sont menées non pas pour gérer et consolider ce qui a déjà été conquis dans les décennies précédentes, mais pour continuer à intégrer davantage l'Amazonie au reste du Brésil. C'était l'un des objectifs du programme *Brasil em Ação*

(“ Brésil en action ”) une des plus ambitieuses politiques menées par le gouvernement du Président Fernando Henrique Cardoso de 1996 à 1998, et prolongé après la réélection de celui-ci, pour quatre ans, le 4 octobre 1998. Une tout autre géographie apparaît avec cette action pionnière, qui agit principalement au long des routes amazoniennes et des nouveaux couloirs multimodaux de transport. C'est notamment la stratégie spatiale de l'institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA), certainement le plus représentatif d'une politique “ pionnière ”. Il installe des familles au long des routes de la région sur leurs tronçons les moins consolidés, à la pointe extrême de l'avancée pionnière. On a pu constater que la concentration des familles et des terres à occuper est spécialement grande en Amapá, en Roraima et sur la Transamazonienne, sur son tronçon le moins occupé, entre Altamira et Humaitá. La logique qui sous-tend cette action peut ne plus être celle des années 1970, quand l'Institut était parmi les instruments les plus actifs d'une politique de colonisation de type géopolitique, mais elle est certainement en rapport avec le fait que la terre est moins chère dans ces zones que dans le Sudeste et le Sud.

La carte 9.5 met en relation les stratégies spatiale du programme Brasil em Ação et des périmètres de colonisation

Quelle que soit la motivation, l'effet produit est toutefois le même : l'arrivée massive de famille peu préparées à travailler dans l'environnement difficile et fragile de l'Amazonie. Un des aspects qui marque une nette différence par rapport à la vieille politique de colonisation est le fait que les périmètres naissent aujourd'hui en grande partie en fonction des demandes et des revendications du “ mouvement des sans terre ” (MST). Cependant la forme des parcelles, la façon d'installer les familles et les systèmes productifs mis en place fonctionnent toujours comme dans l'ancien modèle des projets de colonisation officielle. La priorité continue à être l'implantation de périmètres en Amazonie : leur nombre augmente annuellement de près de 30 % et ils représentent déjà plus de 30 millions d'hectares. Cela signifie que chaque année de nouvelles zones sont ouvertes, de nouveaux déboisements effectués, et que de nouveaux processus de perte de la biodiversité et de sols agricoles se déclenchent.

Politiques de transports et politiques énergétiques

La politique des transports est un autre levier puissant à la disposition de l'État pour transformer l'organisation territoriale, surtout dans cette région. L'aspect le plus innovant, mais qui rejoint une très ancienne tradition amazonienne, le transport fluvial, est l'aménagement des voies navigables du Madeira et de l'Araguaia – Tocantins, afin d'écouler les productions de grains (soja surtout) du sud de l'Amazonie, via le fleuve et Belém, plutôt que par camion via les ports du Sud du pays. Le transport routier n'est pourtant pas négligé puisque sont également prévus l'asphaltage ou la remise en état des routes de l'axe Cuiabá – Manaus – Boa Vista – Venezuela, traversant donc l'Amazonie du Sud au Nord.

Les options prises par les récentes politiques gouvernementales dessinent deux axes nord sud :

- un axe oriental, qui accompagne et double la route Brasilia-Belém, dont la pièce principale est la voie navigable Araguaia-Tocantins ;
- un axe occidental, qui associe la voie navigable du Madeira (parallèle à la route Porto Velho-Manaus, dont la reconstruction est programmée), les routes BR 364 (Cuiabá - Porto Velho) et BR174 (Manaus - Venezuela).

Cette politique continue les grands travaux des années 1970 et peut changer sensiblement l'organisation de l'espace amazonien, en créant de nouveaux axes de circulation dans le sens nord-sud, qui traversent l'Amazonie et la relient non seulement au Sud du Brésil mais aussi au Nord du continent. Ces nouvelles liaisons auront probablement d'importantes répercussions sur l'organisation de l'espace aux échelles régionale, nationale et continentale.

D'une certaine manière, ces configurations renforcent spatialement la politique brésilienne de consolidation du Mercosul, développant les réseaux physiques de transport et d'énergie, les reliant à d'autres réseaux continentaux, et incorporant des régions plus distantes, amarrant de façon effective ce vaste espace à l'économie nationale. Les négociations et les contacts récents avec d'autres pays du continent montrent la détermination politique du Brésil à intégrer entre eux les marchés régionaux, incitant les autres pays latino-américains à rejoindre le Mercosul.

La construction du barrage de Tucuruí, de loin le plus grand de toute l'Amazonie, assume une abondante

fourniture d'énergie pour toute l'Amazonie orientale. Sa connexion au réseau national est déjà réalisée par la liaison avec le réseau nordestin, via l'État du Maranhão, et il le sera bientôt avec le réseau général du pays, via l'État du Tocantins. Le réseau local est en cours de prolongement au long de la Transamazonienne, jusqu'à Santarém et Itaituba, (le "linhão" tant attendu dans la région). Enfin l'approvisionnement énergétique devrait être amélioré à plus long terme par l'arrivée jusqu'à Manaus des lignes venant du barrage vénézuélien de Guri.

La construction du gazoduc entre le gisement d'Urucu et le fleuve et Manaus devait permettre, grâce à une flotte de barges réfrigérées, la fourniture de gaz naturel à toutes les villes de la région. Ce projet a déjà été modifié par le programme *Avança Brasil*, dans lequel est prévu le prolongement du gazoduc jusqu'à Manaus, au nord, et jusqu'à Porto Velho, au Sud. Cette décision pourrait être lourde de conséquences pour l'environnement, non pas à cause du gazoduc lui-même mais des routes de service qui l'accompagnent, et qui pourraient permettre aux défricheurs d'accéder à des régions jusque là intactes. L'ensemble de ces travaux change totalement le panorama énergétique de la région, rendant les principales villes autonomes et les dotant des ressources suffisantes, grosso modo, pour promouvoir leur croissance et l'amélioration de leur niveau d'équipement et de confort. Ce processus est dialectique, car en traitant mieux les villes que les zones rurales mal desservies, il contribuera probablement à une plus grande concentration de la population en ville.

Sans prétendre en constituer une synthèse complète, les cartes 8.4, 9.2, et 9.3 tentent de spatialiser les principaux facteurs évoqués tout au long de l'analyse précédente.

Elle fait apparaître, à l'intérieur d'un cadre défini principalement par quelques limites naturelles et la répartition d'une population encore en phase de conquête pionnière, que les politiques publiques prennent en Amazonie quatre formes principales. La politique de conservation est dispersée mais avec de nettes concentrations au nord du bassin. La politique de production se concentre sur les périphéries méridionale et orientale. Et la politique de pénétration privilégie certaines voies navigables et certaines routes. La résultante territoriale des interactions entre ce

cadre, encore mouvant, et les politiques publiques serait le suivant :

- la vieille Amazonie des fleuves, au centre du bassin, est pour sa plus grande partie ignorée des politiques publiques, à l'exception notable des villes (où, il est important de le rappeler, vit plus de 60 % de la population régionale) ;

- l'arc externe de l'Amazonie légale, déjà incorporé à l'espace national, s'étend sur les plateaux couverts par les savanes arborées et par la forêt sèche. Il a été transformé par une politique très active de production et d'écoulement des grains, notamment le soja ;

- la frange intermédiaire, à l'avant du front d'expansion, se trouve dans une situation moins bien définie, car divers scénarios peuvent être imaginés, en fonction de la direction que prendront les politiques publiques pour l'Amazonie ;

- le nord et l'ouest de la région forment encore un espace de réserve, pour le moment presque uniquement affecté par les politiques de conservation. Son destin serait-il de continuer dans ce rôle ?

- finalement le fait nouveau est l'apparition de deux axes de pénétration vers le nord, un axe principal au long de la BR174, de Manaus à la frontière du Venezuela, et un axe secondaire de l'Amapá vers la Guyane.

Si le résultat spatial est à peu près clair, comprendre son évolution probable dans l'avenir suppose de regarder un instant en arrière. La multiplicité des stratégies que l'État brésilien (succédant en cela à la Couronne portugaise) a utilisé pour intégrer l'Amazonie pourrait être racontée en commençant en des temps lointains, quand elles étaient tournées avant tout vers la prise de possession et la formation de territoire [Théry 1979]. On se contentera des trois dernières décennies, au cours desquelles l'État a sensiblement renforcé sa politique d'intégration de l'Amazonie. Elles sont marquées par des conceptions bien distinctes, chacune typique de la période politique qui les a vu naître : les années 70 et 80, les années 90, et la période actuelle.

2- Changements de politiques, changement d'axes

Dans les années 1970, sous le régime militaire, la politique amazonienne de l'État brésilien était claire : occuper et quadriller le terrain pour assurer la souveraineté nationale, “ *integrar para não entre-gar* ” (intégrer pour ne pas brader). Dans les années 1980, avec la “ décennie perdue ” (sur le plan économique du moins), et le retour de la démocratie (en 1985) l'État n'a pas eu le loisir ni l'envie de mener une politique amazonienne bien définie. Il s'est donc contenté de mener à bien les grandes opérations lancées dans les décennies précédentes, comme la mise en exploitation du gisement de fer de la serra de Carajás, ou des politiques très sectorielles, comme la mise en défense de la frontière Nord, l'opération *Calha Norte*. Dans les années 1990 deux influences contradictoires ont joué en sens inverse. D'une part le Brésil a été l'hôte de la conférence de Rio en 1992, et de ce fait à la fois un actif négociateur des grandes conventions internationales qui y ont été conclues ... et quelque peu sur la sellette. D'autre part le pays s'est lancé résolument dans une politique de privatisations, d'ouverture économique et d'exportation, de grains notamment, dont on imagine bien qu'elle n'a pas que des avantages pour l'environnement.

Au cours de ces trois périodes les diverses planifications gouvernementales ont eu des dess(e)ins différents, défini chacune de nouveaux zonages, privilégié de nouveaux axes. L'analyse des plans du gouvernement et de leurs images territoriales révèle la mise en valeur de différents espaces : axes routiers, zones de programmes spéciaux et de colonisation dans les années soixante-dix ; pôles de production dans les années quatre-vingts ; couloirs d'exportation à la fin de la décennie de 90 et jusqu'à aujourd'hui.

Des décennies de plomb au plan Brasil em ação

Au cours des décennies 1970 et 1980, sous le régime militaire, l'Amazonie a été l'objet de grands programmes de planification : la politique de colonisation, pièce principale du programme d'intégration nationale (PIN); l'installation de la zone franche de Manaus (Suframa) un vaste parc d'industries électroniques assis sur l'exemption de

taxes d'importation; le programme Polonoroeste, pour la mise en valeur des régions traversées par la BR364 ; le complexe minier et métallurgique Grande Carajás, fondé sur la valorisation du gisement de fer et d'autres minerais de la région, au long des frontières septentrionales. Même avec des objectifs très différents ces programmes avaient un trait commun, la délimitation d'un périmètre défini pour leur action, où s'exerçait la juridiction de l'organisme chargé de les mener à bien.

Une autre base conceptuelle de ces politiques a été la définition " pôles de développement ", où se concentreraient l'action et les ressources que l'État mettrait au service du développement régional de l'Amazonie. Telle fut l'essence du II^e plan national de développement, en partie en réaction contre la politique ambitieuse du programme d'intégration nationale. Les politiques urbaines ont eu, par construction, la même vision, ainsi que les étapes initiales des plans de valorisation des gisements de bauxite de Trombetas et de fer de Carajás, avant l'intégration de ce dernier dans le projet Grande Carajás.

La carte 1.3 situe les principaux programmes 1^{er} et 2^e PND

Ces grands projets une fois exécutés, la planification territoriale a de fait disparu des pratiques gouvernementales, jusqu'au lancement du programme Brasil em ação (" Brésil en action "), qui a marqué une nette rupture et un retour à des habitudes perdues depuis longtemps. À côté de très importants volets sociaux (emploi, santé, logement, crédit), représentant au total 26 milliards de Reais,³ il incluait un très vaste programme de construction ou d'amélioration d'infrastructures de transport (routes, voies navigables, ports), énergétiques (lignes électriques, gazoducs) et de télécommunications. Au total le montant des investissements en infrastructures a dépassé 44 milliards de Reais. La seule construction du gazoduc reliant le gisement de gaz d'Urucu à Manaus et Porto Velho a représenté à lui seul 1 635 millions de Reais, soit plus de six fois le montant du PPG7.

Programme constitué par des investissements venant de plusieurs sources, le programme Brasil em Ação se rapproche fortement des priorités de la politique de privatisation. Comme la capacité d'in-

vestissement de l'État s'est sensiblement réduite, l'on a fait appel aux intérêts sectoriels ou spatiaux des entreprises privées. Le montant des investissements, aux alentours de 70 milliards, obligea le gouvernement fédéral à associer ses ressources propres (41 milliards, dont 24 provenant des Fonds structurels et 16,7 du Budget) à celles des gouvernements des États (4,2 milliards), du secteur privé (15,1 milliards) et des entreprises publiques (9,8 milliards). Les investissements en infrastructures (télécommunications, transports, énergie et de tourisme) ont été de l'ordre de 22,1 milliards, les programmes sociaux de 43,6 milliards, ceux qui touchaient à l'information et à la connaissance de 3,5 milliards et ceux qui étaient consacrés à l'environnement de 900 millions. Bien qu'officiellement clos, le programme se poursuit en fait au cours du second mandat de Fernando Henrique Cardoso, sous la forme du programme Avanço Brasil.

L'évolution des priorités du plan Brasil em Ação se reflète dans l'appel d'offres conjoint (BNDES / Ministère de la Planification et du Budget) pour l'étude des axes nationaux d'intégration et de développement : ces axes étaient centrés sur de grands projets d'infrastructures du programme Brasil em Ação. Les études commandées par le BNDES ont élaboré des scénarios qui s'étendent jusqu'en 2007, utilisant les conditions existant sur le terrain: les réseaux physiques, l'infrastructure, les flux économiques, les flux d'information et de connaissance et la dynamique sociale. Les questions du développement social et de sa dynamique, ainsi que celle de l'information et de la connaissance, ont donc été incorporées à la marge, comme élément de caractérisation des axes. L'environnement a quant à lui été incorporé simplement comme une possibilité pour les investissements et non comme une dimension incluse dans un modèle de développement.

Parmi les produits attendus figurait une étude de la " zone d'influence des axes ", qui a été effectivement produite par le consortium Brasiliana. La figure 8.01 montre que, outre ce travail, le consortium a pris, en ce qui concerne l'Amazonie, une initiative intéressante en transformant le tracé et même la nature des axes. Des neuf axes nationaux, quatre croisent l'Amazonie, les axes " Oeste ", " Madeira-Amazonas ", " Araguaia-Tocantins " et " sortie vers les Caraïbes ".

Compétition entre les stratégies

Il existe de toute évidence une compétition entre les institutions, compétition entre leurs attributions, leurs objectifs et les buts de leurs politiques. Le fédéralisme et la décentralisation des compétences, en conjonction avec le processus global de réduction du rôle de l'État et le développement des concepts de gouvernance et de gouvernabilité, ont renforcé la compétition et la superposition de compétences entre l'Union et les États fédérés. Une compétition pour le territoire se développe aux échelles locale, régionale, nationale et internationale et renforce les tensions sociales et spatiales. Mais tous les groupes ont-ils les mêmes territorialités ? Leur intérêt pour la protection de l'environnement et développement sont-ils les mêmes, ou du moins semblables ? Les propositions de modèles durables doivent non seulement rivaliser avec la grande production appuyée par de puissants intérêts nationaux, régionaux et locaux, mais aussi entre elles et avec les visions de groupes sociaux confortés par la recherche de la participation et de la citoyenneté, et qui revendiquent la reconnaissance de leurs territorialités.

Dans ce contexte, le choix entre les divers modèles de développement de l'Amazonie est difficile, la conservation de l'environnement et la croissance économique semblant rester contradictoires. On commence à voir se développer des expériences d'utilisation des ressources naturelles et des ressources biologiques fondées sur de nouvelles technologies, de nouveaux processus de formation professionnelle et de nouvelles certifications. Elles sont toutefois peu représentatives dans un contexte où les secteurs de l'environnement, de l'information et de la connaissance ne représentent que 6 % du plan pluriannuel 2000-2003, contre 58 % pour les investissements en infrastructures.

Au cœur de cette compétition pour les territoires, les unités de conservation vouées à la protection intégrale de l'environnement tendent à se réduire à des îles éparses, de surcroît menacées d'invasion, sapant l'ancien modèle de protection de l'environnement et le remplaçant par un nouveau modèle, celui de l'usage durable des ressources naturelles. Même si l'évolution d'une politique de conservation vers une poli-

tique de développement durable semble ne présenter que des avantages, elle présente néanmoins une contradiction fondamentale : en abandonnant le discours écologiste radical au profit du concept de développement durable, encore en débat ne risque-t-elle pas de perdre ses limites ? Et qui sera chargé du contrôle des dégradations de l'environnement, de la pollution ?

Quelles dynamiques territoriales résulteront de ces politiques ? Continuera-t-on à voir cohabiter deux univers fonctionnant à des vitesses différentes ? Nombre d'arguments des études de création des Axes nationaux sont fondés sur les potentiels des territoires et sur les occasions de dynamiser l'économie de chaque région, de les rendre compétitives et capables de s'insérer sur le marché mondial. En réalité ces arguments ne s'appliquent pas bien en Amazonie, mais plutôt aux territoires qui répondront rapidement aux demandes de la compétition mondiale. Les investissements dans les voies navigables transforment l'espace-temps des fleuves amazoniens en ce qu'ils servent de couloirs de transport pour les produits exportés, mais les retombées de ces investissements n'apporteront guère d'avantages aux populations traditionnelles, aux riverains qui dépendent des fleuves pour leur vie quotidienne ou pour les paysans sans terres récemment installés dans les projets de colonisation qui se plaignent du manque de routes pour l'écoulement de leurs productions.

Malgré tous les efforts consentis, malgré le discours fondé sur de nouvelles conceptions et sur les thèmes environnementaux véhiculés par le débat international, il faut noter que les stratégies territoriales du programme *Avança Brasil* se heurtent aux lenteurs des politiques de conservation. La définition des zones de protection dépend des résultats de la recherche scientifique, de la systématisation des connaissances scientifiques et des savoirs traditionnels, et des progrès des techniques qui permettent leur utilisation. La mise en place des infrastructures n'est régie que par la disponibilité des capitaux, puisque les connaissances et les techniques ont déjà été développées. Elles facilitent l'intégration de terres nouvelles et dessinent, en Amazonie occidentale, un arc nouveau de Porto Velho à Boa Vista via Manaus, répétant une stratégie déjà vue dans les années 1960, quand la liaison Brasília-Belém a permis l'arrivée du front pionnier dans les savanes arborées des *cerrados*. Cet axe achè-

ve de relier l'extrême nord à l'extrême sud du pays et sa consolidation peut être rapide à en juger par les investissements prévus. Ce processus est bénéfique par un côté en ce qu'il intègre les villes de cette immense région, donne accès aux frontières très peu peuplées du pays et accélère l'apparition ou la revitalisation d'innombrables petites villes, mais par ailleurs il encourage les migrations, crée de nouveaux espaces propices à la production agricole destinée à l'exportation et accélère le déboisement. En permettant l'accès à des zones encore protégées, il permet aussi l'accès à des ressources forestières et biologiques de haute valeur et peu connues.

Beaucoup de ces nouvelles formes d'intervention en Amazonie se retrouvent dans la nouvelle politique gouvernementale, baptisée programme *Avança Brasil* (littéralement "avance, Brésil", un formule qui était le slogan principal de la campagne électorale pour la réélection de Fernando Henrique Cardoso en 1998). Dans le cadre du plan pluriannuel (PPA) 2000-2003, le gouvernement coordonne des investissements de près de 985 milliards de Reais⁴, un montant qui donne une certaine consistance au discours du gouvernement quand il se dit disposé à reprendre la voie de la planification et à appuyer des actions sociales.

Les graphiques 8.2 et 8.6 montrent le détail de ce programme par aire thématique

Pour garantir la mise en place du programme *Avança Brasil*, la plus grande partie des crédits nécessaires ont été inscrits au budget fédéral, même si le gouvernement redouble d'efforts pour obtenir des investissements privés : le portefeuille d'investissements complémentaires par rapport aux actions du PPA atteint près de 180 milliards. Une nouvelle phase du programme *Avança Brasil* (PPA 2004-2007) devrait mettre en jeu des crédits encore plus importants.

Le projet *Avança Brasil* structure le territoire, notamment la région amazonienne, principalement par le biais des transports. Une analyse des actions qui y représentent le plus grand volume de crédits montre que les montants les plus importants y sont destinés à la rénovation ou à la construction d'infrastructures de transport, voies navigables, chemins de fer et routes. Analyser la répartition de ces travaux montre que pratiquement toutes visent à relier des régions productrices à des ports d'exportation. On pourrait dire ce nouveau modèle s'appuie à la fois sur un retour à un

très ancien modèle de production pour l'exportation et sur la recherche de la compétitivité sur un marché international de plus en plus mondialisé.

Parmi les projets entrepris dans le programme *Brasil em Ação* qui continue dans le programme pluriannuel 2000-2003, certains touchent directement l'Amazonie :

- l'exploitation du gaz naturel d'Urucu et la construction des gazoducs Coari-Manaus et Urucu-Porto Velho, qui coûteront 1 milliard de dollars (2 milliards de Reais) ;
- le doublement de l'interconnexion nord-sud du réseau électrique ;
- la réparation de tronçons des routes BR364 et BR163, pour 75 millions de Reais ;
- l'aménagement des voies navigables du Madeira et de l'Araguaia-Tocantins. Le premier est déjà entrepris, mais a pris du retard à cause des études d'impact environnemental qui ont retardé l'exécution des travaux. Seront investis 16 millions sur le Madeira et de 135 millions sur l'Araguaia-Tocantins;
- les routes BR 230 (Marabá-Itaituba); BR-156 (Macapá-Oiapoque) et BR-317 (Rio Branco-Assis Brasil);
- le système ferroviaire *Ferronorte* sur les tronçons Alto Taquari-Cuiabá et Alto Araguaia-Uberlândia, qui coûtera 1,33 milliard de Reais.

Un certain nombre des projets approuvés incorporent une sensible amélioration du niveau scientifique et technique par rapport aux infrastructures traditionnelles :

- le système SIVAM/SIPAM (Système de Vigilance de l'Amazonie et Système de Protection de l'Amazonie), à base de radars et de télédétection satellitaire ou embarquée sur des avions, est l'un des plus sophistiqués jamais conçus;
- la ligne à haute tension Tucuruí à Altamira est doublée par des câbles de fibres optiques;
- les programmes PROBEM (Programme Brésilien d'Écologie Moléculaire pour l'Utilisation Durable de la Biodiversité de l'Amazonie) et PROECOTUR (Programme de Développement du l'Écotourisme en Amazonie) marquent bien l'introduction de la dimension environnementale dans les priorités gouvernementales ;

En somme le programme *Avança Brasil* montre une nette reprise de la planification et inclut des projets du plus haut niveau scientifique et technique mais ses principaux investissements continuent à porter sur les infrastructures. C'est pourquoi les partis d'opposition au Congrès l'ont défini comme un "projet stratégique d'investissements, mais non un projet de développement".

3- Les conflits

Le déboisement continue

Selon des données publiées en avril 2000, 551 782 km² de forêts avaient au total été déboisées depuis que des études sérieuses existent, soit une superficie de peu supérieure à celle du territoire français.

Fondées sur des analyses d'images satellitaires réalisées par l'INPE (*Intituto Nacional de Pesquisa Espacial*, l'Institut national de recherche spatiale brésilien), ces études sont menées régulièrement depuis 1978. Elles révèlent qu'après une baisse sensible au début des années 1990, le rythme de déboisement a recommencé à augmenter, il a été d'un peu moins de 15 000 km² pour les années 1992-1994. Les nouvelles données publiées chaque année montrent que le mouvement ne se ralentit pas. L'année 1995 a été exceptionnellement mauvaise, 29 000 km² ont été défrichés, ce que l'on explique par la conjonction d'une année sèche et de l'euphorie économique qui a suivi la stabilisation de la monnaie par le plan Real. Les années 1996, 1997 et 1998 ont retrouvé un rythme plus "normal" avec 18 000, 13 000 et 17 000 km², ce qui représente tout de même l'équivalent d'une forêt landaise (la plus grande d'Europe) détruite chaque année.

La carte 4.1 montre l'évolution du déboisement de 1976 à 1991

Et ces déboisements, c'est sans doute le plus grave, continuent d'être accompagnés de conflits fonciers très graves, où meurent chaque année des dizaines de paysans. De ce côté le problème reste entier, et la politique de colonisation de l'INCRA (Institut National de Colonisation et Réforme Agraire), qui continue à installer des milliers de familles dans des régions reculées, où elles n'ont pratiquement aucune chance de réussir à monter des exploitations viables, ne fait qu'aggraver les choses.

Le développement ou la préservation de l'environnement ?

À l'intérieur même du programme *Avança Brasil* existent des contradictions manifestes, qui résultent, au fond, du désaccord, au sein même de l'appareil d'État, entre différentes visions du développement de l'Amazonie: le modèle environnemental de développement durable et le modèle de compétitivité et d'insertion sur le marché mondial d'exportation. Le tableau 1 met en relation les politiques environnementales et les infrastructures existantes, en insistant sur les mécanismes qui ont été adoptés. Les points de conflit sont innombrables, et l'on se contentera ici d'évoquer ceux qui ont les plus fortes implications spatiales:

- c'est dans la zone occupée par les axes Oeste et Araguaia-Tocantins que se situe l'"arc du déboisement", où se concentrent les principaux impacts sur les écosystèmes, surtout celui des savanes arborées et de la transition forestière. L'augmentation des financements et des activités agricoles accroît les foyers de déboisement et de brûlis, dans une zone déjà relativement fragilisée ;
- les "axes nationaux d'intégration et du développement" en Amazonie, c'est à dire les couloirs de transport, coupent les "axes de conservation de la biodiversité", les couloirs écologiques proposés par le PPG7. Ces couloirs de transport vont, probablement, ouvrir de nouveaux espaces aux actions prédatrices, aggravant la dégradation en cours sur la frontière agricole, par le biais de l'action des bûcherons, des producteurs de blé, des éleveurs, et peut-être, plus tard, des producteurs de soja.
- le séminaire sur l'utilisation et la préservation de la biodiversité en Amazonie, réalisée à Macapá en 1999, a défini 365 zones où devrait se concentrer l'action gouvernementale dans les prochaines années, car pour que la forêt puisse maintenir ses fonctions environnementales de base il faudrait conserver au moins 80 % de la couverture forestière de la région. Parmi ces zones 64 devraient être prioritaires pour la création de nouvelles unités de conservation. Or, si l'on superpose ces zones prioritaires pour la conservation et les zones réservées pour les couloirs d'intégration et de développement, on

constate des conflits entre les fonctions de préservation et celle des axes, qui sont conçus pour intensifier la production et l'exportation.

- aujourd'hui 395 communes de l'Amazonie (57 % du total) sont concernées par des actions du PPG7, et bon nombre d'entre elles sont également localisées sur les axes de développement du programme *Avança Brasil*. Il est donc nécessaire de redéfinir la stratégie d'action du PPG7. Si ce dernier est un programme de conservation, les actions devront se concentrer en dehors des axes, et s'il prétend être un programme de développement durable, il devra transformer les actions incluses dans les axes en expériences qui puissent s'appuyer sur les nouvelles infrastructures d'exportation et tenter de placer les produits du développement durable sur le marché national et international ;
- l'expansion du soja conduit à la concentration foncière puisqu'il nécessite de très grandes surfaces et de forts investissements, et de ce fait entre en conflit avec la politique d'appui à la petite agriculture familiale, elle-même un des principaux vecteurs de la politique de préservation de l'environnement. Un exemple en est l'augmentation de 15 % du nombre des établissements de plus de 2 000 ha entre 1985 et 1996 dans les États de Mato Grosso, Goiás et Tocantins, c'est-à-dire sur les axes Ouest et Araguaia-Tocantins. Et si l'on établit une relation entre la structure foncière concentrée et la pression sur les petits établissements (où les agriculteurs n'ont pas accès au crédit et ne disposent pas de bonnes voies vicinales donnant accès aux marchés locaux), on est face à un scénario d'expulsion de ces petits agriculteurs ;
- il existe une énorme concentration de projets de colonisation dans le Pará, le Maranhão et le Tocantins, qui suppose l'implantation ou l'amélioration de routes vicinales. Bien qu'il existe dans le PPG7 quelques petits investissements prévus pour des tronçons routiers dans ces zones, le volume des investissements prévus pour la voie navigable Araguaia-Tocantins et l'encouragement à l'accroissement de la production d'exportation pourront provoquer des processus socialement préjudiciables : d'un côté, l'expulsion des colons, à moins que ne

leur soient données de meilleures conditions pour la commercialisation de leur production, et de l'autre côté un processus de concentration foncière et la croissance des périphéries urbaines ;

- la grande quantité de terres publiques disponibles dans le Roraima et l'Amapá a servi à accroître encore le nombre de zones de colonisation créées depuis 1985. En Amapá il n'existait jusqu'en 1995 que huit colonies, elles étaient 28 en 2000, et les routes de l'Arc Nord devraient intensifier encore davantage ce processus. Aujourd'hui 37 % des zones de colonisation rurale du pays se trouvent en Amazonie, où se répète ainsi le cycle de déboisement et de brûlis, de croissance désordonnée de la petite production sans capital, appelée à être expulsée dès que les routes deviendront carrossables toute l'année.

Figure 9.6 Conflits entre conservation et infrastructures

On assiste actuellement en Amazonie à la coexistence de politiques sectorielles mal intégrées, sans harmonie, en conflit entre elles, résultant de visions différentes du modèle de développement et de son insertion nationale et internationale. Il arrive même que ces politiques soient en conflit dans le même secteur : si l'importance des systèmes de transports est reconnue par tous, dans un certain nombre de cas il sont construits parallèlement les uns aux autres, à cause de la contradiction entre deux motivations : faciliter le développement de la production capitalisée tournée vers les demandes du marché international et l'intégration des zones encore marginale en vue de la création de nouveaux marchés consommateurs.

À côté de la priorité donnée à l'insertion internationale existent des expériences gouvernementales, par exemple dans Amapá et l'Acre, dont les gouverneurs ont été élus sur des programmes se référant explicitement au concept de développement durable. Ces expériences se fondent sur la participation de nouveaux acteurs sociaux à la construction d'un nouveau modèle de développement et recherchent l'harmonisation de la croissance économique et de la préservation de l'environnement, conditions indispensables selon leurs promoteurs à

l'amélioration de la qualité de vie de la population.

\$\$\$ tableau

Dans ce contexte, les médias peuvent avoir un rôle significatif de vulgarisation et de dissémination de l'information. Même les plus conservateurs, dans la presse écrite et audio-visuelle, abordent aujourd'hui des thèmes qui ne suscitaient aucun intérêt voilà quelques années. Et le couplage de l'action des ONGs et du pouvoir de la presse est un autre processus qui se développe en Amazonie. Des communautés naguère complètement isolées sont aujourd'hui connectées et reçoivent quotidiennement des informations générales ou relatives aux programmes en cours dans la région. Les journaux publient quotidiennement des informations sur les alternatives au modèle actuel, renforçant le discours sur le développement durable.

La figure 7.3 localise tous les lieux mentionnés dans les articles de journaux analysés

Le réseau global devient chaque jour un fait plus tangible et renforce son action dans les processus régionaux. La possibilité de surveiller l'Amazonie, de dénoncer les manœuvres politiques qui compromettent les progrès environnementaux, de développer le processus de participation de la population aux débats en cours, tout cela existe, en temps réel, pour les sociétés amazoniennes. L'usage intensif de ces technologies de communication a renforcé encore davantage la présence internationale dans le débat national et local, entraînant parfois le blocage ou l'abandon de projets. De ce point de vue la mise en place du système de surveillance électronique de l'Amazonie (projet SIVAM) pourra changer la donne des processus scientifiques, économiques et politiques en cours dans la région. C'est là un des domaines principaux des politiques d'intégration promues à l'occasion de la relance du Traité de Coopération Amazonienne et dans le cadre de la concertation politique avec les pays de la Grande Amazonie.

Introdução

Este trabalho constitui mais um esforço de reflexão sobre a Amazônia e a sua inegável importância face à temática ambiental e à globalização da economia. Ao mesmo tempo, examina sua nova organização social como forma de rever, deste ponto de vista, as relações e os desejos de construção que têm tanto os grupos sociais que nela vivem como os segmentos políticos nacionais, regionais e locais.

Esse desafio se renova numa Amazônia atualmente submetida à múltiplas pressões porque ela se transformou, desde a Conferência do Rio (1992), em uma das principais áreas de experimentação de projetos de desenvolvimento sustentáveis e porque, ao mesmo tempo, lá estão sendo implementados numerosos programas de investimentos que criam condições de rápidas mudanças. Ela é *locus* de tensões, de correntes que se cruzam, entre aqueles que a vêem como um dos lugares-chave das «mudanças globais» e, entre outros, que a tomam como uma das últimas fronteiras de expansão econômica e territorial. São influências que pesam sobre a escolha de modelo(s) para o seu desenvolvimento, originadas no embate deste jogo de idéias, de forças políticas.

Estes cruzamentos servem para ressaltar alguns dos questionamentos vindos à tona ao longo da pesquisa. A consciência mundial da escassez de recursos, da exploração e depredação dos mesmos não terem garantido a melhoria de condições de vida das populações locais, não se constituiu em indicador, forte o suficiente, para provocar alterações de atitudes de determinados segmentos políticos e sociais. Indagações desta ordem orientam hipóteses de pesquisas sobre as condições dos diferentes grupos sociais na Amazônia, seus modelos de desenvolvimento e de organização do espaço geográfico, dentro de condições históricas e naturais particulares.

A Amazônia não representa em si uma unidade geográfica porque existem diversas Amazônias: do ponto de vista ecológico ela é composta por diferentes ecossistemas e biomas; do ponto de vista social, também é um complexo - de diferentes grupos humanos (indígenas, populações tradicionais, ribeirinhos), migrantes antigos e atuais, colonos, pequenos produtores, grandes fazendeiros, segmen-

tos sociais com suas territorialidades próprias e conflitantes entre si. Do ponto de vista econômico, há processos em constantes mudanças : as diversas formas de produção do pequeno agricultor dos assentamentos, dos médios pecuaristas, das empresas agrícolas que produzem para exportação; do ponto de vista político, representam um entrelaçamento de interesses destes diferenciados segmentos, que se contrapõem uns aos outros, nas esferas nacional, regional e locais.

Valorizar as políticas territoriais públicas e privilegiá-las como a temática principal desta pesquisa, num momento em que, mundialmente, a diminuição do tamanho e da importância do Estado parece ser uma tendência, assemelha-se paradoxal. Dedicar-se à sua compreensão induz considerá-las um objeto de estudo específico, mesmo que se tenha em consideração a recorrente distância entre o discurso e a realidade.

Ao privilegiar esta temática buscou-se o desafio de desvendar a sua racionalidade técnica, eficácia e compromissos ideológicos e políticos, suas articulações e oposições. Elas constituem, ainda, um poderoso vetor de estruturação e re-estruturação do território, sendo capazes de aumentar a velocidade dos processos, e o adensamento das relações no território, sobretudo pelos objetos geografizados que cria e reproduz continuamente sob a forma de estruturas de circulação e de comunicações (estradas, ferrovias, dutovias, redes de energia, telefone, internet), incorporando valor no espaço e, frequentemente, intensificando ainda mais os impactos sobre o meio ambiente.

Ao eleger a Amazônia Legal como o espaço desta pesquisa procurou-se ressaltar também o universo do planejamento, da ação estatal embasada na aplicação de mecanismos de estímulo ao desenvolvimento regional, visando encontrar as causas dos conflitos, das convergências e as tendências territoriais das políticas conservacionistas e desenvolvimentistas. A retomada do planejamento e a indução de investimentos, pelo governo federal brasileiro, no final dos anos noventa, encerrando um longo período de ausência, estimularam os questionamentos e o direcionamento deste trabalho.

Tomou-se como premissa as configurações do espaço geográfico, resultantes de todos esses vetores que agem simultaneamente, de seus fluxos

e ritmos, impulsionados pelas decisões tomadas, primordialmente, no seio do Estado, em escala nacional ou regional.

É fato conhecido que os limites dos ecossistemas amazônicos não coincidem com as fronteiras políticas e apesar destas questões envolvendo desenvolvimento e conservação não serem especificamente brasileiras, esta pesquisa não tratou da Bacia Amazônica nem dos países do Tratado de Cooperação Amazônica. As perspectivas sobre a «Grande Amazônia» decorrem dos olhares nacionais, próprios de cada um dos países, ainda que tenham sido identificados processos que articulam, entre si, os diferentes países, alguns dos seus problemas e algumas de suas políticas públicas.

A escolha da Amazônia Legal deveu-se também ao conhecimento empírico já acumulado sobre essa região, que evidencia o fato de que as estratégias de desenvolvimento adotadas por sucessivos governos federais tinham por objetivo favorecer segmentos da agropecuária nacional e explorar os recursos minerais e são as responsáveis pelos principais problemas ambientais, ali observados.

Os discursos que ganharam significado a partir da metade dos anos sessenta, traduziam uma vontade política de ocupar as fronteiras e integrar as regiões, de conquista dos espaços amazônicos, de imensa riqueza mineral, traduzindo assim os objetivos estratégicos dos militares, então no poder. A abertura de novas terras, a ocupação de fronteiras e a integração regional não apenas provocaram repercussões sobre o próprio território amazônico como também produziram reações, positivas e negativas, no país e no exterior. Os discursos oficiais, em escala nacional e regional divulgavam o sucesso dos homens e suas conquistas sobre o desconhecido, sobre o «inferno verde», os grandes projetos, a exploração e produção econômica enquanto a sociedade civil, tolhida em seu direito de expressão, apenas se exprimiam em círculos mais restritos.

Em escala internacional, organizações governamentais e não-governamentais abordavam os efeitos catastróficos da ocupação e integração da Amazônia, as mal-sucedidas «histórias de vida» de caboclos, seringueiros, posseiros, o risco do desaparecimento de grupos indígenas e o desrespeito às suas reservas, as ameaças de intensificação dos problemas globais. Estes fatos conseguiram gerar um

clima de «momento final» de uma ordem destruidora das próprias condições de vida planetária, pela predominância dos valores econômicos, sobre os outros campos.

A Amazônia, foco das atenções nacionais e internacionais no final dos anos 80 e apontada como um símbolo de políticas inadequadas – ecológica e socialmente injustas - vem tornando-se, na atualidade, o locus privilegiado de propostas alternativas, alicerçadas em novos conceitos inseridos na agenda política e no processo de participação social nas decisões sobre políticas públicas. Um espaço que é, contraditoriamente, causa e consequência do processo de difusão das crises ambientais globais. A Conferência do Rio constituiu-se no referencial de valorização desta temática e seus compromissos aportavam, adjacentes, uma nova ordem ambiental, internacional, de incorporação dos valores da natureza na proposição de novos modelos de desenvolvimento.

Assim, a inserção da temática ambiental na agenda política, a transformação dos discursos e a utilização do conceito de desenvolvimento sustentável por instituições governamentais e organizações multilaterais, científicas ou comunitárias, no planejamento de suas ações completa-se com o fortalecimento das redes de organizações não-governamentais. Essas organizações, com os mais diferentes matizes, defendem saídas para enfrentar o agravamento dos problemas ambientais globais e locais, difundem idéias, instrumentos e mecanismos, investindo-os em projetos alternativos de sistemas de produção e de gestão.

Os reflexos desta globalização ambiental estão fortemente presentes na Amazônia, um território em construção, lugar onde proliferam experiências baseadas em idéias de sustentabilidade, governança, territorialidade, gestão ambiental, conservação da biodiversidade e recursos genéticos, negociações de conflitos. Estes conceitos impulsionam, realimentam e exigem métodos que possam servir para pressionar, para redirecionar ações do Estado. Recuperam-se, também, desta maneira, os nexos com políticas de desenvolvimento e de intervenção públicas.

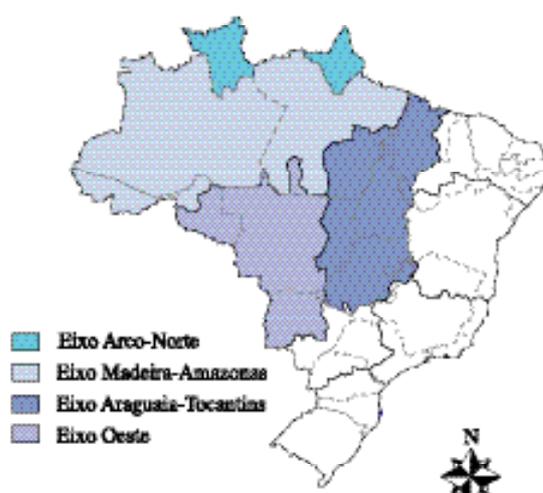
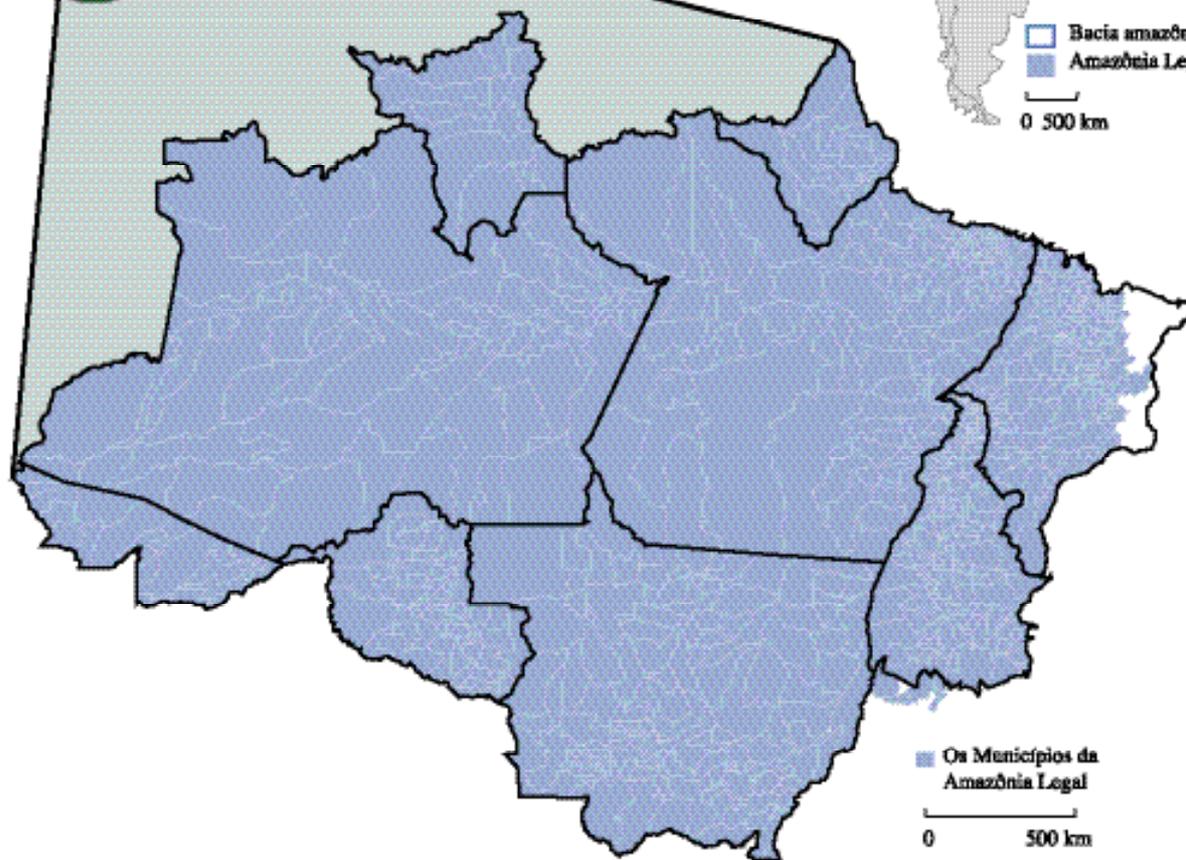
Este universo, este momento político, incitava à interrogações a respeito da crescente valorização das áreas conservadas, de novas tecnologias do

setor ambiental, de instrumentos revalorizados, e evidenciava a existência de divergências e paradoxos com as estratégias adotadas pelas políticas de infra-estruturas, ao recriar novos sistemas e novas redes de transportes. Que interesses refletem estas novas redes? Que condições favoráveis têm os territórios para tornarem-se «ganhadores» ou «perdedores»? A integração territorial, do final do século XX, articula, simultaneamente, os vetores de informação com as estratégias internacionais de grupos econômicos e de governos, dando-lhes a condição de participarem ou de serem excluídos das dinâmicas deste movimento global. O Brasil insere-se nesta lógica, por meio da Amazônia Legal e de outras áreas de relevante interesse ambiental.

Na busca de respostas à questões tão complexas, este trabalho procurou substantivar as análises teóricas recorrendo ao apoio de pesquisas empíricas, a partir de numa abordagem «estatístico-cartográfica», complementada com testemunhos obtidos em entrevistas a gestores públicos, assim como na análise das convergências e divergências dos discursos de instituições governamentais e multilaterais e de determinados segmentos sociais e políticos. A recuperação bibliográfica, privilegiando a produção franco-brasileira, foi o primeiro passo. Evidentemente, esta prerrogativa não eliminou um reconhecimento panorâmico dos estudos amazônicos realizados em outros países. De maneira geral, as análises empreendidas por autores americanos e ingleses trazem abordagens que valorizam aspectos antropológicos ou específicos sobre a biomassa, orientados para ciências aplicadas, pelo viés das ciências naturais ou dos impactos globais. Dos geógrafos alemães, orientados à aplicabilidade do desenvolvimento sustentável, procurou-se resgatar análises baseadas na percepção do risco por distintos grupos sociais. No entanto, a maneira de ver, de analisar e de interrelacionar a sociedade com o território, compreendê-la em seu movimento e suas dinâmicas; de estabelecer configurações sócio-espaciais a partir da análise das estatísticas, de atribuir importância à intervenção e à regulação públicas, presentes na produção francesa, estavam mais próximas da temática desta pesquisa.

À esta seleção, seguiu-se a análise de documentos oficiais e a constituição desta base documental, organizada para atender dois objetivos: o primeiro,

I.1 - Malhas da Amazônia



respaldar a apreciação que se fez do discurso governamental, o segundo, constituir uma base de dados e informações sobre a Amazônia, resgatadas de documentos de políticas públicas, e de outros, gerados no âmbito dos projetos estudados.

Desse modo, optou-se deliberadamente por um método que agregou compreensivamente as proposições de políticas de infra-estrutura e ocupação do território e de conservação ambiental, analisando as compatibilidades, inconsistências e contradições entre elas, como base para a identificação das tendências de longo prazo para a Amazônia. A maioria destas propostas e suas configurações territoriais específicas puderam ser representadas em cartogramas, destacando-se, desta maneira, a heterogeneidade de zonas de intervenção correspondentes às políticas públicas territoriais. Cada capítulo procura detalhar as particularidades metodológicas das análises empreendidas para os diferentes temas, assim como ali estão expostas as formas de incorporação dos conceitos e idéias dos diversos autores que constituem a base principal do trabalho, destacando-se, entre eles, Adams (1990), Albagli (1998), Andrade (1996), Becker (2001, 1999, 1994, 1989) Costa (1999, 1997, 1992), Deler (1997), Grataloup (2001), Guimarães (1998), Leis (1991), Monbeig (1977, 1981), Sachs e Mendes (1998), Sachs (1998, 1997, 1981), Théry (2001, 1997, 1995), Viola e Leis (2001).

A análise do discurso das instituições governamentais foi feita procurando resgatar como se deu a incorporação de princípios ambientais, dos instrumentos institucionais e teóricos das políticas de meio ambiente e das noções de desenvolvimento sustentável e em que medida estes estavam sendo reforçados ou não no contexto das estratégias políticas. Aos discursos institucionais foram cotejadas as abordagens dos mesmos temas pela imprensa escrita. As configurações espaciais das ações governamentais e as tendências territoriais das políticas conservacionistas e desenvolvimentistas foram caracterizadas e examinadas criticamente a partir do mapeamento das informações, bem como procedeu-se ao cruzamento e à análise de dados estatísticos mais gerais, indicadores das dinâmicas espaciais regionais.

Os diferenciados modos de organização do espaço foram identificados com base em indicadores terri-

toriais ambientais (PPG7, unidades de conservação e terras indígenas, zoneamentos ecológico-econômicos) e indicadores de desenvolvimento balizados pelos investimentos governamentais em infraestrutura nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e nas políticas de assentamentos agrário. Foram estes os indicadores para o tratamento dos grandes cenários de conflitos ou de convergências na Amazônia e as tendências de articulação complementares entre estas duas abordagens.

A decisão de analisar as políticas de Estado deflagradoras de mudanças ambientais começou há tempos atrás quando de minha participação, como representante do IBAMA, no processo preparatório da Conferência do Rio. Eram inquietações, sem respostas, a respeito das negligências que eram apontadas, do diferenciado e contraditório universo proposições que surgiam, incluindo a de ser uma região administrada por um conselho internacional e dos constantes discursos pela soberania; a questão das florestas e das mudanças climáticas, a proteção à diversidade biológica e a sua perda pelo desmatamento.

Alguns pontos foram constantemente revalorizados nas reuniões internacionais pelos discursos dos chefes da delegação brasileira: enquanto no grupo que tratava de florestas (algumas vezes o próprio Secretário de Meio Ambiente) reintroduzia sistematicamente o princípio 21 - de soberania dos Estados-membros sobre suas políticas de recursos naturais, nas questões da conservação da biodiversidade as intervenções eram mais abertas aos acordos. A estratégia da diplomacia brasileira já tinha sido definida no momento em que se candidatou a acolher a Conferência: ser incisivo sobre as questões de florestas, não aceitando acordos restritivos e manter-se fora da evidência em outros temas polêmicos, realizando um trabalho de bastidores para estabelecer os limites das normas que iriam regular as relações entre Estados, no que concerne ao consumo do meio ambiente no processo de desenvolvimento.

Ainda que muitas das questões se situassem na esfera das relações internacionais e continuassem sem resposta, procurei trazê-las à uma reflexão, no âmbito da experiência de docente no Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, na disci-

plina *Geografia do Meio Ambiente*, centrada nas origens das visões de natureza, no movimento ambientalista, na própria pauta da Conferência e a mobilização social, nas práticas da cooperação internacional, na valorização das novas «tecnologias ambientalmente seguras» e no elevado custo para sua obtenção para os países apenas detentores de recursos naturais.

Pouco tempo depois, uma nova oportunidade profissional, conduziu-me ao exercício da função de gestora de um dos componentes do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), originado pouco antes da Conferência do Rio. Neste percurso, foi preciso enfrentar novos desafios: observar e analisar a Amazônia por dentro, articular políticas federais e estaduais, integrar a variável da proteção ao processo de desenvolvimento. Um contexto nutrido cotidianamente por visões internacionais que misturaram-se às diretrizes e estratégias nacionais e locais. Administração de recursos financeiros, idéias novas, poderes constituídos e estratégias para controle de novos espaços de poder misturavam-se com objetivos de gestão de recursos naturais através do controle e do monitoramento do desmatamento. Um programa inicialmente conservacionista e que, por força das pressões locais, aos poucos desviou-se na direção de outros resultados, de produtos ainda muito prospectivos que vão sendo esboçados no dia-a-dia dos projetos ainda em execução.

É preciso, no entanto, ressaltar que após ter deixado esta função, dediquei-me a buscar respostas para velhas e novas questões, algumas delas discutidas neste trabalho. Neste percurso de pesquisadora, a argumentação e o posicionamento técnico e pessoal da ex-gestora, por vezes, entraram em colisão com o indispensável distanciamento científico, e muitas delas ainda continuam a ser relacionadas com mudanças que ocorrem no próprio Programa, ainda em execução.

Para compreender teoricamente os nexos entre o global e o local na Amazônia e, para fundamentar este trabalho, a primeira grande questão relacionou-se às críticas às políticas públicas e desenvolvimento e suas diversas nuances. O processo de interrelação dos diversos atores é o requisito atual no planejamento e na gestão. Estão indissociáveis, portanto,

as noções de governança, democracia local e descentralização. Assim, a escala local requer, para si, maior participação e poder de decisão. Nesta conjuntura, a gestão ambiental e as políticas territoriais ambientais são também exigidas como obrigação do Estado federal e nos discursos reclamavam-se medidas para a redução das consequências ambientais ocasionadas pelo avanço da frente pioneira na Amazônia Legal.

Estes processos induziram-me à buscar compreender como se dá a aceleração do processo de apropriação e estruturação territorial pelas diversas dinâmicas desta frente. Para analisar estas transformações espaciais, a escolha da frente pioneira como a abordagem a partir da qual sistematiza-se as modificações, sendo complementada, a seguir, com um enfoque político.

Os três principais elementos, referenciados em Monbeig (1981), continuam presentes: «um lugar» (Amazonia), mas antes de tudo, a ocasião de observar «uma sociedade confrontada com um espaço novo» que ela transforma e onde ela se transforma. Dentro dessa «franja pioneira se realiza um imenso trabalho»: nascimento e formação da paisagem rural, formação e crescimento de cidades, construção de uma rede de comunicações, mistura de raças, elaboração de uma mentalidade regional. Uma sociedade em movimento, um espaço em construção: a compreensão geral deste fenômeno depende da informação, da articulação e da incorporação de fatos elementares. Sendo a informação geográfica sua base metodológica, a escolha de Monbeig e de seu método realizaram a idéia do movimento ainda atual: ela permite retrazar as etapas de uma marcha pioneira, não apenas sobre os elementos naturais. Esta informação pode marcar as fases da progressão, procurar em que medida elas são explicáveis pelo jogo dos elementos naturais ou, ao contrário, se sublinham mecanismos econômicos. A terceira premissa é a articulação desses elementos na análise geográfica, incorporando outros fatores elementares.

Este aporte permitiu-me explorar as diferenças entre os anos 1970 e 1990: enquanto nos anos 70, na literatura produzida pelos pesquisadores a tônica era sobretudo os conflitos sociais, abordando em segundo plano, os impactos ambientais, e, apresentando balanços; contrariamente, a literatura dos anos 90 pauta-se sobre centenas de propostas de

modelos alternativos, de métodos para inclusão e negociação entre os atores.

A avaliação do processo de ocupação e de degradação levou-me a um trabalho de decodificação também destas visões e as argumentações desenvolvidas por grupos específicos ao dar a dimensão dos impactos, principalmente os sociais. Neste contexto, tornou-se claro também a mudança dos grupos sociais mais destacados pelos impactos, ainda que os vetores do processo de incorporação de novas terras continuem sendo as infra-estruturas. Se antes nos grandes espaços florestais, de baixa densidade populacional as contradições se davam entre as territorialidades dos posseiros e dos colonos frente os vetores das políticas de ocupação, na atualidade são os indígenas, as populações ribeirinhas e tradicionais os segmentos sociais que reivindicam o reconhecimento de suas territorialidades e cidadania.

As tecnologias também alteraram a forma de tratamento do ambiente amazônico e de sua incorporação no espaço produtivo. Por exemplo, os pequenos colonos e posseiros dos anos 70 praticamente desconheciam a técnica de aceiros, assim como sua necessidade e tamanho, e muitas vezes o fogo usado na preparação de campos agrícolas e na limpeza de pastagens transformava-se em incêndios acidentais. A difusão mais ampla a respeito do uso controlado do fogo, incluindo a participação das municipalidades, de associações de ambientalistas e de produtores, somente passou a ocorrer no final da década de 1990.

É importante frisar porque entre os vetores analisados neste trabalho não tratou-se da questão urbana. Ainda que cerca de 75% da população brasileira, desde a primeira metade dos anos 1990, tenha passado a viver nas cidades, a falta de uma política federal explícita para a totalidade do espaço urbano, e a compartimentação em políticas mais setorializadas de habitação, saneamento, transportes públicos, assim como os instrumentos na agenda ambiental conservacionista, viram-se atropelados pelos processos de descentralização e de transferência de atribuições diversas para os municípios. O governo federal abdicou do seu papel de coordenador único de políticas públicas permitindo, assim, que a crise urbana se instalasse de fato, e que a agenda ambiental urbana ficasse engessada pelos debates, postergações e indefinições das responsa-

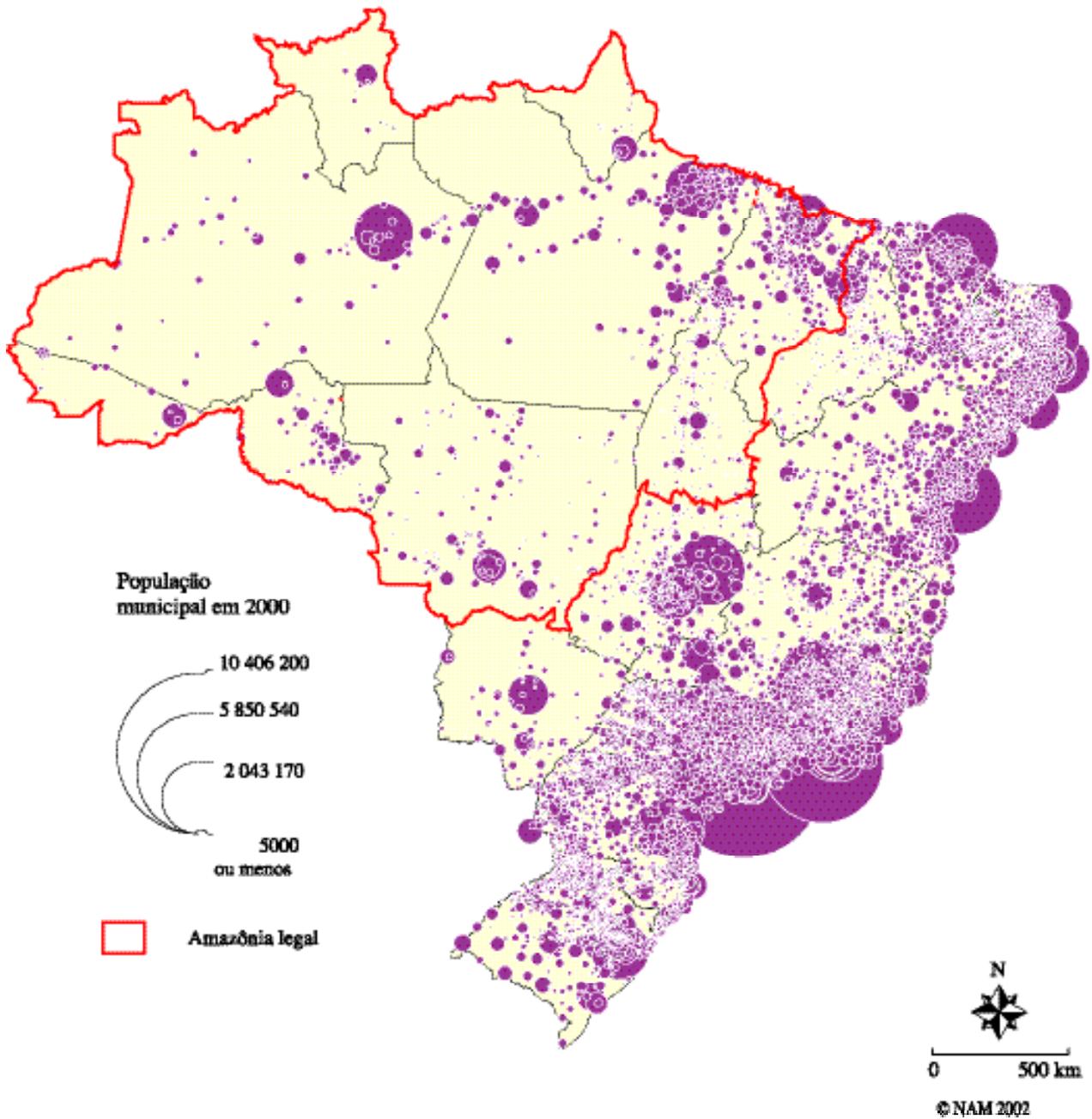
bilidades pela regulação urbana. A crise institucional e paralização do setor urbano na estrutura governamental foi evidente: entre 1984 e 2000 Secretarias e Ministérios se substituíam nas atribuições e responsabilidades da política urbana desde o Ministério do Desenvolvimento Urbano, passando pelo Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, Ministério da Ação Social e Bem-estar Social, às Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Regiões Metropolitanas no Ministério da Integração Regional à atual Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano.

A falta da regulação pública foi perversa e o diagnóstico dos problemas ambientais urbanos no final da década se avolumou. Os impactos sobre as populações mais pobres, o esgoto lançado *in natura* nos rios urbanos ou a perda de fontes de água potável, por exemplo, já seriam fortes motivos para a sua introdução nesta pesquisa. A fragmentação crescente da fronteira urbana foi ressaltada em Becker (1998) caracterizando uma Amazônia marcada pelo crescimento de 35% para 61% da população urbana entre 1970 e 1996 (e pela multiplicação de núcleos e municípios, muitos deles dependentes dos recursos e transferências do governo federal). Os dados de 2000 revelaram ser, esta população, 67,3% da total.

Aqui se coloca, de uma outra maneira, a questão de escala: a avaliação dos impactos territoriais das políticas federais brasileiras na Amazônia impõe um olhar mais amplo, voltado para o macrozoneamento do modelo de ocupação do solo e de integração nacional e regional em detrimento do aprofundamento e do detalhamento do processo urbano e de seu arranjo estrutural regional. Um macrozoneamento que pode ser alterado se as episódicas propostas de redivisão territorial dos Estados do Amazonas, Mato Grosso e Pará originar um novo mapa político da Amazônia.

A abordagem cronológica que tenta convergir, a maior parte do tempo, com a temática, estruturou assim o desenvolvimento da pesquisa, vista como uma maneira de responder às questões de conflitos, convergências e tendências entre as políticas públicas territoriais conservacionistas e de desenvolvimento. O fato de periodizar a temática ambiental e do desenvolvimento neste trabalho significou estabelecer intervalos de tempo para facilitar a com-

I.2 - População da Amazônia Legal e do Brasil



preensão de processos anteriores: do início dos anos 1970 à Conferência do Rio, época de domínio das políticas de ocupação, seguindo-se pela fase pós-Rio, que envolve o «grande momento do meio ambiente» com o avanço de experiências conservacionistas e do discurso do desenvolvimento sustentável, encerrando com o período que se inicia a partir da concepção do *Avança Brasil* e de seu plano orçamentário o *PPA 2000-2003*.

Neste contexto, as três partes em que se encerram os argumentos e análises foram organizadas de maneira à retomar as políticas que marcaram o movimento migratório de diferentes grupos sociais para a Amazônia brasileira, a internacionalização da problemática ambiental e a importância de seus reflexos sobre os discursos do novo modelo de desenvolvimento para a Região e finalmente o posicionamento da Amazônia entre o global e o local. As transições de visões, de propósitos e de alternativas de desenvolvimento, em cenários apresentados por cientistas, instituições governamentais, analistas políticos e segmentos sociais para o futuro da Amazônia difundem diversas visões, normalmente contraditórias, explicitadas em discursos, proposições, estratégias e ações.

No capítulo 1 - *A ação territorial pública nas recentes frentes pioneiras amazônicas* retoma-se as idéias de Pierre Monbeig e seus seguidores para apresentar a visão de sociedades em movimento e das dinâmicas das frentes pioneiras como um assunto de Estado e ao mesmo tempo, aproveita-se para introduzir uma reflexão da geopolítica que impulsionou as estratégias governamentais de ocupação da Amazônia brasileira. Procura-se fazer um balanço a respeito dos elementos abordados e o enquadramento da temática ambiental tanto pelos cientistas sociais como na estrutura governamental e para atingir este objetivo, serviu-se de posições tomadas especialmente por geógrafos brasileiros e franceses.

Ainda neste primeiro capítulo encontra-se uma das principais formulações da pesquisa: os fortes vínculos entre a globalização dos conceitos ambientais e seus reflexos sobre a trajetória e os modos de organização da sociedade e do Estado brasileiro, considerando que as grandes conferências mundiais embasaram-se na defesa de diferentes princípios que, validados passam a constituir uma nova base

teórica e política. Os valores contidos nestas representações passam também a ser disseminados. Foi o caso da Conferência de Estocolmo. No entanto, ainda que estes vínculos possam ser identificados, a ação do Estado brasileiro autoritário privilegiou a ocupação, marginalizando a estrutura ambiental, em poder e em recursos, como se tivesse sido criada apenas para responder à pressões.

No capítulo 2 - *Políticas ambientais e a proteção territorial* aborda-se criticamente avanços e recuos da política ambiental brasileira e a eficiência de seus instrumentos e mecanismos, alguns dos quais intrinsecamente vinculados às novas representações ambientais entendidas como um sistema holístico, resultantes do embate político de caráter global. Entre as Conferências de Estocolmo e do Rio, houve evolução de uma visão preservacionista e de controle da poluição para uma de questionamento do modelo de desenvolvimento e dos padrões de consumo, incorporando na agenda internacional a noção de sustentabilidade do desenvolvimento. A importância deste contexto é percebida dentro do país por meio da construção de novas formas no exercício das funções de Estado. O Estado, responsável pelos processos de ordenação de seu território, serve-se de elementos do discurso ecológico para construir a proposição de um novo instrumento de política pública: o zoneamento ecológico-econômico. Ao analisar a base de sustentação deste discurso técnico-político procura-se valorizar as oportunidades que foram aproveitadas para fazer avançar a questão ambiental e a redução dos processos de degradação na Amazônia. Ainda neste capítulo procura-se agregar a análise da demarcação das terras indígenas como um elemento do zoneamento - terras sob proteção, ao mesmo agindo como elemento de proteção da biodiversidade e de restrição ao fracionamento fundiário e à mudança de uso da terra.

No capítulo 3 - *A Conferência do Rio e seus reflexos na Amazônia* aborda-se o jogo geopolítico ambiental, as alianças formadas no seio das negociações entre os países, a ambiência, a mobilização da sociedade organizada, em especial no Brasil. Uma análise que enfatizará a transformação das pressões nacionais e internacionais pela destruição à uma percepção da Amazônia como fonte de recursos biológicos e genéticos, como matéria-prima das

modernas tecnologias, as biotecnologias. Ênfase será dada à ação da diplomacia brasileira no bloqueio de negociações consideradas desvantajosas para as políticas nacionais e as articulações no tratamento de temas amazônicos interrelacionados com as questões globais e a valorização de políticas experimentais.

O capítulo 4 - *Soluções compartilhadas: o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras - PPG-7* destacará o caráter experimental desta cooperação multilateral e ao comentar suas decisões e seus projetos. São notáveis as diferentes concepções de conservação e de desenvolvimento sustentável, as mudanças no planejamento, na implantação e nos resultados conseguidos até dezembro de 2001. É importante destacar que este ainda é um Programa em construção e que as dinâmicas de execução muitas vezes impõem mudanças cotidianas. Além do seu caráter pioneiro, procura-se também elaborar um balanço das territorialidades da proteção e conservação na Amazônia e seu poder de influência sobre políticas públicas e da valorização destes aspectos nas soluções governamentais participativas. Mas trata-se de uma avaliação crítica do Programa, na medida em que se coloca ênfase nas polêmicas, conflitos e visões defendidas pelos grupos participantes como empecilhos à sua execução, abordando-se, ao mesmo tempo, as influências e os setores favorecidos pelo Programa. Este aspecto é fundamental visto que o mesmo reforça os tempos diferenciados das políticas de conservação e de implantação de infra-estruturas.

O capítulo 5 - *O PPG-7 e o zoneamento ecológico-econômico* mostrará as razões do privilégio dado a este tema - trata-se de uma política territorial, sendo discutidos seus conceitos basilares e metodologias, seus avanços e as indagações que bloqueiam, por razões técnicas, a falta de decisões políticas. Além dos aspectos técnicos, foi atribuída ênfase aos «bastidores», na disputa pelas esferas de influência das instituições ou de grupos técnicos e acadêmicos, por considerar o papel fundamental destes nos avanços ou nos recuos deste tema. Coloca-se, esta problemática, no centro das questões de atuais de governança com a elevação ao *status* de parceiros que antigos atores adquirem e das funções que passaram a ser requeridas do zoneamento. Questões

advindas da redução do poder e do papel do Estado federal que tem abdicado de seu «direito e dever» de ordenar o território, no que tange aos elementos ecológicos do processo de desenvolvimento o que contrapõe-se à sua condição de estimular investimentos em detrimento de outros, num cenário marcado por estratégias territoriais, como será abordado no capítulo 8.

O capítulo 6 - *O governo e as novas tecnologias de gestão ambiental* enfocará as crescentes mudanças resultantes da mundialização na estrutura do Estado-nação e da redução do poder central, na reconstrução do território político com a repartição do poder entre o nacional e o local e na compreensão da importância que o vetor ambiental assume na organização dos territórios estruturados pelas concepções e pelas novas relações mundiais da ordem ambiental internacional.

Outra reflexão presente neste capítulo diz respeito às discussões e à ocorrências de novas tecnologias no setor ambiental, novas referências e produtos, em setores econômicos que começam a surgir baseados nos recursos da biodiversidade e também dos projetos estritamente voltados para a preservação. Isto nos possibilita uma outra ponderação a respeito da presença da dimensão ambiental em todos eles e de verificar as influências dos mesmos em outras políticas públicas nacionais e para o modelo de desenvolvimento regional.

No capítulo 7 - *Novas alianças, novos atores: ONG - governo - imprensa* serão destacadas as condições de governança com a ampliação do poder das parcerias entre governos, sociedades locais, organizações não-governamentais nacionais e internacionais reunidos sob um ideal supostamente comum, o desenvolvimento sustentável. O encadeamento dos argumentos que sustentam esta idéia e a relevância do tema reside em mostrar o uso indiscriminado deste termo, definido segundo os interesses dos segmentos que o manipulam, o que conduz à alianças diversas e nutre as polêmicas constantes entre setores conservadores, nacionalistas, ambientalistas. Estes elementos nos conduzem a compreender os métodos usados pela sociedade civil organizada, na Amazônia, que conseguiu frear alguns dos vetores da degradação. Nesta conjuntura, significa indagar a direção futura e a aplicabilidade deste conceito para o desenvolvimento da Amazônia e decodificar

o discurso, presente na imprensa. Este vem mostrando, frequentemente, a existência de articulações entre os discursos que se escondem sob rótulos ambientalistas e os interesses internacionais sobre a Amazônia brasileira.

A leitura do capítulo 8 - *A estratégia nacional e os grandes programas amazônicos* permite a avaliação da nova configuração espacial que está sendo dada à Amazônia, decorrente da retomada do planejamento governamental da União. Um planejamento que responde aos objetivos de integração continental e de inserção competitiva no mercado mundial. As estratégias nacionais para atender a estes objetivos baseiam-se fortemente nos vetores mais capitalizados, estruturadores do desenvolvimento, incluindo uma elevação do patamar técnico-científico, adensando simultaneamente a tecnologia e a informação regional. A estruturação do território regional visa a formação de um novo sistema, uma nova rede física capaz de garantir as condições favoráveis que interessam às empresas e organizações regionais. O volume do investimento público previsto torna-se um indicador relevante para a garantia da decisão política e, ao mesmo tempo, uma forma de atração de outros. A velocidade de instalação e expansão destas infra-estruturas estaria, portanto, em perfeita consonância com os interesses destas organizações.

Neste contexto, uma questão incitou o direcionamento das reflexões: estaria havendo maior complexidade e maior incoerência entre modelos de desenvolvimento, tornando ainda mais complexa a escolha entre conservação e desenvolvimento?

A leitura do capítulo 9 - *Conflitos de estratégias e impactos territoriais* possibilitará o acompanhamento das transformações e impactos resultantes das políticas prioritárias do governo federal para a Região e dos modelos alternativos de gestão ambiental, que visam reduzir perdas do patrimônio amazônico. Ainda que mudanças de concepção e de gestão tenham ocorrido entre os anos 1970 e o futuro vislumbrado pelo programa *Avança Brasil*, os impactos sobre o território amazônico estão vinculados ainda ao vetor infra-estrutural, que impulsionam, reestruturam e reequipam as áreas de interesse estratégico como forma de valorização aos olhos do mercado. Simultaneamente outro vetor importante responde pela ênfase na ocupação da

Amazônia, na política pública responsável pela implantação de cerca dos 30% dos sem terra do país inteiro apenas nesta Região, seguindo ainda um modelo de projetos agrários.

Ao destacar tais elementos, as configurações atuais deste espaço geográfico sobressaem-se nitidamente: espaços da proteção, espaços dinamizados pela produção, territórios de expansão (desenvolvimentista ou conservacionista). Esta complexidade dificultaria (ou facilitaria?) o direcionamento do desenvolvimento amazônico, ao valorizar determinados espaços, ao sobrepor regiões economicamente dinâmicas e regiões deprimidas, ao limitar áreas de proteção? Porque continua sendo tão difícil optar por um modelo para a(s) Amazônia(s)? Por ser preciso articulação política, com a mesma força e intensidade, com todos os segmentos sociais...

Notas

¹ À l'époque (1996) le *Real* et le dollar étaient pratiquement à parité.

² En 2000 le taux de change était d'environ 2 Reais pour un Dollar US.

Primeira parte - As políticas territoriais da frente pioneira amazônica

Analisa-se o processo de apropriação territorial, marcado pela abertura de estradas e pelas ideologias de conquista, aplicando-se à Amazônia o conceito de frente pioneira, cunhado por Pierre Monbeig e desenvolvido pela escola francesa de geografia, procurando, desta maneira, articular os elementos importantes desta história. Esta frente, estimulada a partir dos anos 1970 pelas políticas territoriais governamentais, por privilegiar a consolidação da soberania nacional sobre este território, promoveu transformações ambientais na região. A análise das dinâmicas sociais, ambientais e políticas e suas configurações são também ligadas aos mecanismos de integração regional, nacional e continental.

Assim, ao evidenciar o contexto em que se situam as realizações dos grandes projetos, os mecanismos de cooperação entre o Brasil e os outros países da bacia amazônica, procurou-se identificar interrelações entre as políticas nacionais e os conceitos difundidos internacionalmente, em especial o de ecodesenvolvimento, difundido a partir da reunião preparatória da Conferência de Estocolmo, em Founex, em 1971. Daquela época à Conferência do Rio, em 1992, as políticas ambientais se desenvolvem e as regulamentações avançam. Às críticas internacionais e nacionais a respeito dos impactos ambientais e sociais ocasionados pela ocupação e integração da região amazônica ao país, o governo federal responde propondo novos instrumentos e mecanismos de regulação.

Verificar as relações entre o movimento da frente pioneira e as políticas públicas, o avançado universo legislativo, o papel do Estado, que se redefine, e novo papel que a sociedade organizada assume são os objetivos desta primeira parte.

Capítulo 1 - A ação territorial pública nas recentes frentes pioneiras amazônicas

As razões políticas que conduziram as estratégias do recente processo de integração territorial da Amazônia brasileira é o ponto de partida para compreender as transformações profundas no espaço regional. Nos anos 1970, podiam-se buscá-las no projeto geopolítico do governo, de garantir o poder do Estado sobre as fronteiras nacionais, alicerce da estratégia de ocupação e densificação do território, acoplado ao projeto econômico, indutor dos investimentos estatais e internacionais, explicitado nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, I e II.

Numerosas análises sobre as repercussões na Amazônia, desse período de governo militar, foram realizadas por instituições e cientistas reconhecidos, dentro e fora do país fazendo da problemática amazônica, objeto de suas reflexões. Pesquisadores¹ oriundos de diversos grupos, com teorias e metodologias diferentes para interpretar as mudanças regionais, serviram de referência à esta pesquisa. Essa riqueza de abordagens aparece claramente: a visão geopolítica, a dinâmica da frente pioneira, a natureza biofísica e ecológica, os estudos antropológicos das populações indígenas ou tradicionais da Região ou ainda a situação social e os conflitos do processo. No entanto, mesmo que essas análises privilegiassem uma ou outra dimensão destacavam em sua totalidade, os conflitos surgidos entre a sociedade local e interesses de diversos segmentos envolvidos na apropriação econômica dos espaços amazônicos.

Apesar da intensa dinâmica no debate externo sobre as consequências das políticas somadas ao crescimento das denúncias com a ambiência favorável ao debate nos setores acadêmicos, este clima não produziu mudanças nas diretrizes de governo brasileiro. A preocupação ambiental, envolvendo proteção e conservação, somente apareceu na estrutura do governo federal depois da Conferência de Estocolmo, assim sendo, suas ações também foram restritas.

Hodiernamente, a Amazônia tornou-se um espaço que representa a simultaneidade de interesses globais, regionais, nacionais e locais. Um espaço

construído por populações diversas. Um espaço ao mesmo tempo causa e consequência dos paradoxos existentes em cada uma dessas escalas. As interpretações, necessariamente, transitam entre essas escalas.

1. O Estado e as frentes pioneiras

Frente pioneira era considerada um assunto de Estado para MONBEIG (1981: 49-58). Insistindo em exemplos do passado que o referendavam, destacou como o conjunto da América Latina², a *Selva amazônica* foi palco de ocorrência de significativas frentes pioneiras, transformando-se em um «imenso espaço de florestas densas que atraem, entre outros, madeireiros, agricultores». A segunda metade do século XX marcou uma mudança nesse processo: os governantes tomaram consciência do valor potencial que representa «imensos territórios excêntricos e vazios de homens». O conhecimento de novas técnicas permite enfrentar as florestas densas e rapidamente a intervenção do Estado se percebe mais abertamente nas «terras novas». Esse tipo de intervenção pode ser explicada pela chegada dos militares ao poder em quase todo o continente latino-americano (Guatemala, Equador, Peru, Bolívia, Paraguai, Brasil): eles pensavam ter o dever de garantir a segurança das fronteiras, fazê-las mais povoadas, ligá-las aos centros dinâmicos do país e encontrar meios de reduzir tensões locais, ou nos níveis superiores da hierarquia militar, em face às influências “além fronteiras” dos países mais dinâmicos e modernos³.

O processo dos anos 1970 repete um sistema que não tem nada de novo em relação à outras frentes pioneiras, insiste MONBEIG (1981). A única diferença é a agregação dos aspectos político - o da segurança nacional - e econômico, fundamentado nas empresas e nos tipos de investimentos. Esses elementos de intervenção facilitam a construção da teoria da «segurança nacional» relacionada tanto à problemática externa quanto a interna. O poder político serviu-se da mesma para respaldar sua ação: além de fortalecer a presença nas fronteiras externas, serviu também para elaborar estratégias de redução de conflitos internos. À primeira visão, a transferência de população vai reavivar os conflitos marcados pelos problemas agrários como a origem de focos de tensões sociais e gerar a necessi-

dade de re-equilíbrio regional, mas ao mesmo tempo vai servir de mecanismo para «se livrar dos excedentes de população sem terra enviando-os em direção às terras sem homens», distanciando-os dos poderes.

Analisando a direção dos fluxos migratórios brasileiros do Sul, na histórica econômica recente do país, tanto MONBEIG (1981) como FOREWALKER (1981) destacam as três regiões distintas das frentes pioneiras dos anos 30 e 40, suas semelhanças com o novo período e seus vínculos com as questões da economia, as diferentes etapas que constituíram as mudanças de um estágio pré-capitalista dessas fronteiras em movimento à violência que caracteriza esse processo⁴. A primeira direção, constituída pelos migrantes de regiões mais próximas do rio Paraná que cruzaram a fronteira e se instalaram no Paraguai⁵. A segunda direção, em Mato Grosso com um novo padrão produtivo dos gaúchos que, lançando-se à produção da soja aportaram suas técnicas modernas de pecuária e agricultura. A terceira, partindo de São Paulo e dos Estados do Sul, vinculou-se à construção dos grandes eixos rodoviários penetrando as «terras novas da Amazônia» e dando origem a centros urbanos em suas bordas, os quais retomaram as funções dos rios da Amazônia na época colonial e das expedições dos bandeirantes. À esses processos tradicionais juntaram-se outro tipo pioneiro: as áreas industriais, os «enclaves» ou «pólos» - petroleiros, minerais, complexos siderúrgicos, barragens hidrelétricas ou centros de turismo, locais onde os governos interviam, diretamente, ou, apoiando financeiramente empresas nacionais, estrangeiras e multinacionais.

A nova frente pioneira para a Amazônia não teve vínculo com a agricultura tradicional mas sim com grupos industriais nacionais, estrangeiros e multinacionais, sociedades anônimas e de capitais urbanos, cujos investimentos foram respaldados pelo sistema de incentivos fiscais. O poder econômico operava dentro da lógica de ocupação de terras virgens, de valorização dos espaços; as consequências sobre os homens tinham pouco significado, o importante era que a exploração de «terras novas» significasse a sua inserção na economia de mercado, o aumento da capacidade de exportação e a continuidade de investimentos para equipar as

novas indústrias e de pesquisar as novas matérias primas.

Para MONBEIG (1981), a outra parte integrante dessa política pioneira foi o processo de colonização oficial, fundamentado na noção de propriedade. Segundo ele, a noção de propriedade modificou profundamente as relações ligadas ao direito de posse, causou a expulsão dos posseiros e ampliou os conflitos sociais; ao mesmo tempo, esse processo que tem na sua base o direito de propriedade, atuou como o motor da concentração, sendo as pequenas propriedades absorvidas pelas maiores, funcionando como uma das formas de transformar terra em dinheiro. As configurações atuais trazem as marcas desse passado recente.

A interpretação geopolítica, difundida sobretudo por BECKER (2001: 8-11), revela três grandes períodos que marcaram a ocupação da Amazônia desde a formação territorial brasileira. Na análise desses períodos destacou o primeiro, entre 1616 e 1930, distinguindo-se a diplomacia nas negociações e relações internacionais, com o Exército no controle interno do território, desde a sua apropriação à definição dos seus limites. No segundo, entre 1930 e 1985, o planejamento regional e a produção estatal do espaço tiveram grande importância. O terceiro, é o da fronteira experimental, ainda em desenvolvimento, destacando-se a fase da fronteira socio-ambiental, entre 1985 e 1996, e a incógnita do «heartland» ecológico a partir dessa data.

A análise de BECKER (2001) nos interessa particularmente no período iniciado em 1966, considerado como o momento que o «Estado tomou a decisão de iniciar e ordenar um ciclo de devassamento amazônico num projeto geopolítico para a modernidade acelerada da sociedade e do território nacionais». A Amazônia foi vista como solução para as pressões sociais internas advindas da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura. Todavia, se desenvolviam nela focos revolucionários. A possibilidade do Brasil perder sua influência no coração do continente em função da construção da *Carretera Bolivariana Marginal de la Selva*, colocando a Amazônia na órbita do Caribe e do Pacífico foi outro aspecto importante para reforçar o projeto geopolítico. Para viabilizar a ocupação e a integração da Região, BECKER retoma o que LEFEBVRE (1978) considera como «produção do espaço» pelo Estado: a produção do espaço polí-

tico, com normas, regulamentos, leis, hierarquias para exercer o controle social. A escolha das estratégias territoriais estiveram voltadas para a apropriação física e o controle do território, na constituição do que Becker chama de malha tecno-política. Essas estratégias estiveram alicerçadas na construção das redes de circulação, de comunicação, nos fluxos de capital mediante incentivos fiscais e créditos subsidiados, na indução dos fluxos migratórios para o povoamento e formação de um mercado de trabalho regional, inclusive com projetos de colonização.

Segundo BECKER (2001), a crise do petróleo de 1974 obrigou a alteração da geopolítica regional, transformando a Amazônia numa grande fronteira de recursos a serem exportados por meio da implantação de grandes projetos minerais e hidrelétricos, fazendo de Carajás sua maior expressão. Essa fase termina com o segundo choque do petróleo, em 1985, com a elevação dos juros internacionais, o aumento da dívida externa e com o projeto Calha Norte (1985).

A fase dessa continuada atuação do Estado, estruturada com objetivos claros, deixou marcas advindas dos fortes conflitos sociais e dos impactos ambientais. Conflitos de terra entre fazendeiros, posseiros, seringueiros, índios. Desmatamento acelerado pela abertura de estradas, exploração da madeira, seguida da expansão agropecuária e intensa mobilidade espacial da população.

Cerca de trinta anos depois pretende-se aqui rever essas análises, colocando-as na perspectiva da evolução das políticas ambientais erigidas no país. Ao privilegiar-se a abordagem ambiental da política territorial, adota-se como ponto de partida a compreensão dos elementos teóricos e metodologias usados pelos grupos científicos da época ao explicitarem as nuances desse processo. As atuais dinâmicas e configurações da Região podem ser compreendidas por meio das categorias que expressam teoricamente os meios e instrumentos valorizados por esses grupos: as redes, os fluxos e as dinâmicas populacionais e econômicas, as estratégias políticas de incorporação territorial. A abordagem ambiental irá referir-se, especialmente, às repercussões negativas dos desmatamentos e das condições de vida das populações locais, utilizadas como bandeira, como o leme das mobilizações dos anos 1990 que

demandavam a incorporação da ecologia nas políticas públicas assim como novas formas de gestão do território amazônico.

Nesse contexto, dois programas marcarão e destacarão a importância do período entre as Conferências de Estocolmo e do Rio e os paradoxos presentes no ordenamento territorial e gestão ambiental da Região.

O primeiro, o Programa de Integração Nacional - PIN - aprovado em 1970 dentro do I Plano Nacional de Desenvolvimento, foi o mecanismo financeiro para viabilizar a ocupação e integração da região ao país. Gerou inúmeras alterações nas paisagens amazônicas, marcadas pelos fluxos de população, pelas novas atividades, pelo desmatamento.

O segundo, o Programa Nossa Natureza, instituído pelo decreto nº 96.944/88, procurou refletir uma resposta articulada do governo federal às pressões nacionais e internacionais visando reduzir os impactos ambientais na Amazônia. Resultado desse Programa é a determinação do zoneamento ecológico-econômico como um instrumento articulador das duas dimensões opostas - ecologia / economia - e a de sua utilização como base de orientação para a política pública. Esse mesmo Programa criou também o FNMA, o primeiro fundo para o meio ambiente, voltado para o investimento em projetos e experiências comunitárias locais, gerenciadas pelas ONG, pequenas prefeituras ou instituições de pesquisa, um mecanismo aberto que pôde favorecer a participação de outros segmentos sociais na gestão.

Os planos federais: uma retrospectiva territorial

O Estado nacional, desde fins da década de 60, atuou no sentido de eliminar na região amazônica, os obstáculos à exploração dos recursos naturais existentes e acelerar a velocidade para a circulação de mercadorias. Além de implantar significativa parcela da logística necessária à integração e circulação no espaço nacional, e favorecer a expansão das empresas e de grandes propriedades agropecuárias, às redes físicas (viária, energética e de comunicações) somaram-se outros tipos de incentivos fiscais e econômicos. OLIVEIRA(1996) acompanha a linha de raciocínio de BECKER e MONBEIG ao considerar que a lógica presente e a tática dirigida à Amazônia foi a mesma de uma fronteira

de acumulação, criando o suporte físico e institucional, para a viabilização desses empreendimentos econômicos, cujas políticas públicas foram responsáveis pelo estímulo à proposição e ao financiamento de projetos agropecuários, agroindustriais, madeireiros, de infra-estrutura.

Assim, se a lógica da presença das redes físicas foi parte do processo de integração da Região ao espaço econômico nacional já consolidado, outros aspectos compõem os antecedentes dessa ação pública. A base institucional e o primeiro passo para políticas de desenvolvimento regional foi a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, institucionalizada em 1953) acompanhada da definição da Amazônia Legal como área objeto de intervenção para políticas econômico-regionais, por meio da lei 1806, de agosto de 1953, assim como da formulação do Plano Quinquenal (1955-1959). Essas iniciativas somaram-se aos investimentos em infra-estrutura, energia e transporte do Plano de Metas “ Quinze Anos de Política Econômica ”, elaborado com o objetivo de promover o crescimento industrial do país e criar um mercado interno, fazendo da integração do espaço, por eixos de penetração - as rodovias Belém-Brasília e a Brasília-Acre entre outras, os seus meios.

O Estado brasileiro viabilizou assim a expansão capitalista em sua fase industrial ao concentrar ações básicas e indispensáveis à ligação de regiões não-capitalizadas ao centro difusor da economia nacional, estabelecendo os mecanismos e instrumentos capazes de reestruturar o território. Com isto, criaram-se novas configurações inter-regionais no país, estruturou-se um novo espaço para avanço e consolidação da economia capitalista, ligando áreas produtoras, centros industriais, mercados de consumo, fazendo do território «o suporte, palco e objeto de sua reprodução » (COSTA, 1997:55).

A política de Juscelino Kubitschek⁶ enfatizou duas vertentes da modernidade: a urbana e a da indústria. Com a construção da “ capital do século XXI ”, simbolizando Brasília como um novo marco no processo de estruturação do território, o país se adentrava na modernidade urbana. Brasília exerceu forte poder de atração, facilitado pela construção de redes de comunicação com outras capitais, drenou o direcionamento das novas frentes pioneiras para o

Centro Oeste e originou um sistema de cidades pouco mais estruturado, estimulou a conquista de «terras novas» na Amazônia. O imenso espaço territorial brasileiro tornou-se sustentáculo das políticas de integração do Estado. A rodovia Belém-Brasília constituiu-se no mais importante elemento de transformação e de mudanças territoriais na Amazônia Oriental.

Com a modernização tecnológica da agricultura, na verdade decorrente da própria articulação com a indústria, estabeleceu-se o processo de reprodução do próprio capital. MESQUITA (1988) ressalta como elementos importantes: o emprego maciço de maquinaria na produção, o uso de insumos químicos, a incorporação de novos espaços da fronteira agrícola os quais transformaram-se em alternativas de investimentos, concretizados nos empreendimentos agropecuários. Estas ações se refletem dentro da nova estrutura do Estado Nacional e na modernização brasileira.

A Amazônia tornou-se um espaço de acumulação tecnológica e científica e um campo estratégico. Primeiro por ser o local de formação e expansão das redes capazes de viabilizar os fluxos econômicos futuros; segundo porque para o Governo federal assume um posicionamento estratégico, não apenas pela importância das fronteiras internacionais, mas também pela presença do próprio aparelho de Estado, tanto no controle do território como na exploração econômica. O Estado nacional associa-se ao poder tecnológico, constituindo o que BECKER (1991:334-336) chama de vetor científico tecnológico moderno, e torna-se presença obrigatória nos grandes projetos de exploração mineral e de infra-estrutura. Esse fato garantiu a continuidade da gestão nacional na Região.

Uma nova fase se estabelece com o golpe militar de março de 1964. A ação política centralizada orientou o estabelecimento das diretrizes e estratégias de longo prazo. O regime militar transformou antigos propósitos de reafirmar a soberania nacional sobre a Amazônia em uma realidade: suas primeiras estratégias voltaram-se para a ocupação da Amazônia.

O passo seguinte foi reafirmar a ação centralizada do governo federal, com a criação, junto ao aparelho do Estado, do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica para coordenar as políti-

cas econômicas. O primeiro plano que esse ministério elaborou foi o o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), para o período 1964/66, continuando após com uma sucessão de planos, de longo ou de curto prazos, que convergiram para a consolidação daquelas metas (COSTA, 1997).

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/1976), o segundo plano, reafirmava como prioritária a ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste e definia várias iniciativas de longo prazo, objetivando a constituição de um mercado nacional consolidado. Aos poucos, da conquista e ocupação, as estratégias para a Amazônia transformaram-se em alicerces do espaço produtivo, parte constituinte do mercado nacional.

A ênfase da ação do Ministério de Planejamento e Coordenação foi a resolução dos problemas das desigualdades regionais, baseando-se na institucionalização de níveis de coordenação da ação governamental na questão regional. Posteriormente o governo federal centraliza a coordenação dos Organismos Regionais e reforça a incorporação das diferentes regiões brasileiras ao projeto político-militar-ideológico nacional. A Amazônia é uma das prioridades.

O Programa Estratégico de Governo para o período de 1968/70, terceiro plano, elaborado pelo Ministério e no quarto plano, o I Plano Nacional de Desenvolvimento, entre 1972/1974 também mantiveram a estratégia de integração nacional da Amazônia.

O Plano Estratégico do Governo (1968-1970) seguia as mesmas diretrizes do Plano Decenal (1967-1976) quanto às necessidades de integração nacional da Amazônia. Fundamentava-se em objetivos de preservar as fronteiras internacionais e incorporar sua economia ao todo nacional, e enfatizava a concentração de investimentos em pólos selecionados, ressaltando a necessidade de pólos industriais.

A fundamentação teórica deste plano é a aplicação da “ teoria dos pólos de desenvolvimento ” ao caso brasileiro, com a eleição de “ regiões-programa ” onde se estabeleceriam “ pólos urbanos ” que concentrariam investimentos e que atuassem como um foco de irradiação do dinamismo econômico para a região.

Os incentivos fiscais foram o motor do grande surto de ocupação regional pelas grandes empresas. Este mesmo mecanismo tornou-se a base dos investimentos industriais na Zona Franca de Manaus - “ o pólo industrial ” da região, um dos primeiros atos do governo militar. Os outros pólos indutores do desenvolvimento receberam também quantias elevadas de investimentos, especialmente em infraestrutura para a circulação da produção e atender aos mecanismos de exportação, política prioritária do Governo.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (70-72) acentuou a tendência anterior de integração nacional e criou os meios de expansão da “ fronteira econômica ” do país na direção do Centro-Oeste, da Amazônia e do Nordeste, através do Programa de Integração Nacional - PIN. E finalmente, o II Plano Nacional de Desenvolvimento para o período 1975/1979 determinou “ uma nova etapa de esforço de integração nacional ”, adotando a estratégia de “ ocupação produtiva da Amazônia ”, esgotando-se assim essa sucessão de planos e conseqüentemente, reduzindo-se a importância do próprio Ministério do Planejamento. Somente em 1995, com o *Brasil em Ação*, esse Ministério voltou a ter prestígio.

2. As políticas de escolha dos espaços

Articulando os elementos mais importantes da recente história de conquista territorial pela frente pioneira amazônica e suas ligações com o resto do país e da América do Sul, procuramos distinguir as estratégias territoriais e suas repercussões ambientais, reflexo das políticas adotadas à época: as estratégias voltadas aos colonos e pequenos produtores, substituídas pela prioridade à instalação das grandes empresas.

As estratégias em pequena escala, para colonos e pequenos produtores

As duas estratégias básicas do PIN constituíram-se na construção de estradas e na colonização “ oficial ”. À Belém-Brasília, Brasília-Acre somaram-se a Transamazônica e Cuiabá-Santarém, ambas implantadas com recursos gerenciados pelo governo federal. Os projetos de colonização, implementados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA⁷, visaram o assentamento de pequenos produtores e incluíam, além dos lotes individuais, agrovilas, agropoles (vilas pouco

1.1 Colonização



Café plantado por assentados e conversa entre um dos assentados e a agrônoma encarregada de acompanhar o assentamento, perto de Juruá, Norte de Mato Grosso, 2000

maiores e com alguns equipamentos) e rurópolis - os núcleos urbanos mais importantes que assumiam a função de centros regionais, elementos básicos para a consolidação dos assentamentos.

KLEINPENNING (1981: 249-260) ao analisar a política do Estado, considerou que a incorporação das agrovilas nos projetos de colonização reafirmava o objetivo de produção. Todavia, uma série de problemas tanto relacionados com a falta de apoio aos colonos como referentes ao custo de implantação dos projetos provocaram a mudança da ação institucional. Embora as agrovilas tenham sido previstas nos projetos, em 1971, apenas Brasil Novo, na Transamazônia, foi implantada e em 1973, o Instituto já desistia desse modelo em função do alto custo que representava. Até 1976 os colonos tinham desmatado não mais que 10 ha em seus lotes, um ritmo reduzido, acarretando também redução das metas de produção. Sem produção, as agrovilas perderam suas funções. Novos instrumentos foram disponibilizados: o Banco do Brasil se responsabilizaria pelo crédito aos colonos, a CIBRAZEM pelos entrepostos e o governo federal pela assistência médica.

Em sua análise KLEINPENNING considera a maior importância dos objetivos estratégicos internos e externos em face aos econômicos. A integração da Amazônia permitia ao Brasil se afirmar como potência dominante no continente, ao mesmo tempo, os militares davam importância ao papel que podiam ter e ao aumento de seu prestígio por dominar as técnicas de construção de rodovias. Simultaneamente, essa influência aumentava as tensões com os países vizinhos e havia necessidade de encontrar formas de reduzi-las. O governo encontra então um estratagema diplomático para acalmar as tensões, lançado em 1977: inicialmente com a Venezuela e Peru, a negociação de um pacto de cooperação entre os países amazônicos vizinhos, o Tratado de Cooperação Amazônico foi assinado em 1978⁸.

Retomando os vetores importantes das estratégias governamentais para os pequenos produtores, MONBEIG (1981:49-58) destacou que o terceiro movimento nacional de migração, originado a partir de São Paulo e dos Estados do Sul caracterizou-se pela construção dos grandes eixos rodoviários

nas “terras novas” da Amazônia e pelas origens dos centros urbanos que surgiram nas bordas das estradas: a) de acampamentos de trabalhadores, b) de simples pistas que se introduzem dentro da floresta para dar acesso aos domínios de gado e c) de núcleos de colonização rural.

A partir da segunda metade do século XX, com a chegada dos militares ao poder, em vários países latino-americanos, deu-se uma renovação nos processos pioneiros: a intervenção dos Estados se espalhou mais ou menos abertamente a todas «terras novas», porque os governos tomaram consciência do valor potencial que representa esses territórios sem homens, a esperança de riqueza e o domínio de novas técnicas. A marca dessa impulsão foi a publicidade que envolveu a construção da Transamazônica e das outras estradas, com o objetivo de aumentar o número de colonos. Para MONBEIG (1981) as intervenções dos Estados modernos se exprimiam, assim, mais pela vontade de povoamento das novas terras que uma política explícita de crescimento do PIB. No entanto, na Amazonia brasileira, o número de pioneiros foi inferior ao inicialmente previsto.

Essa impulsão publicitária foi empreendida no sentido de ressaltar o «sonho de ascensão social» do migrante brasileiro, a possibilidade de ser proprietário de terra, outro aspecto específico das frentes amazônicas e primordial para a ampliação do novo fluxo de pioneiros. Um direito aparentemente democrático mas que provocou distorções porque facilitou manobras de obtenção de títulos de propriedade por parte de pessoas relacionadas ao poder em detrimento dos direitos de posse. A onda pioneira se propagou rapidamente e dentro de alguns setores mais antigos a grande propriedade começou a absorver as menores. Nessa fase os conflitos tornaram-se ainda mais agudos, violentos, sangrentos, aspectos ressaltado por BOTELHO (1981), KOTSKO (1982), SADER (1983), CASTRO e HÉBETTE (1989).

A colonização pública teve como resultado a multiplicação de colônias de pequenos agricultores ou outros migrantes sem experiência no campo. As áreas de maior importância foram localizadas em Rondônia, Maranhão e trechos da Transamazônica. Essa colonização representou uma experiência: ocupou e garantiu a valorização dos espaços, regu-

lamentou terras, exacerbou os conflitos fundiários. Mas, para MONBEIG (1981) a colonização pública foi muito criticada e pouco vista como exemplo. Por ser um fato comum, a defasagem entre planos e sua realização, a crítica sobre esse ponto não apresentou saídas. Ressaltou dois elementos importantes para a compreensão dos fracassos da colonização pública: a inexistência de pesquisa científica e técnica, pois mesmo que tenha havido esforço para desenvolvê-la só ocorreu depois do início da colonização; e o custo elevado, desproporcional aos resultados obtidos. DROULERS e MAURY (1981) e EGLIN e THERY (1982) elencaram duas causas mais frequentes do fracasso: a primeira relativa à produção, que teve resultados inferiores às previsões, decorrente da incompreensão dos conselhos técnicos dos agrônomos e do fato de plantarem os mesmas culturas em qualquer lugar do lote, sem considerar as necessidades específicas de cada uma. E, a segunda, relativa à organização da comercialização dos produtos colhidos, quando os colonos ficaram à mercê do camioneiro-comerciante. Não houve controle governamental. Nestas condições, na ausência de financiamentos agrícolas, nas distâncias e inacessibilidade dos mercados de consumo, os colonos lamentaram ter deixado sua terra.

Embora o Estado tivesse sido o principal ator nesse processo de colonização, a crítica ao governo se focalizou sobre as dificuldades em implantar seus projetos, o que deu margem à argumentos favoráveis à colonização privada. De fato, ocorreram simultaneamente ações de colonização privada, notadamente em Mato Grosso, mormente entre 1974-76 e consubstanciado no II PND, quando os sindicatos de pecuaristas de Goiás e do Mato Grosso conseguiram que o governo reduzisse, em benefício deles, o apoio dado ao Incra. Todavia, a colonização privada não foi uniforme, nem quanto sua origem, nem quanto a organização espacial. Segundo COY⁹ (2001) ela nascia da iniciativa de cooperativas do Sul (a Cotriguaçu, por exemplo), de uma só pessoa ou, mais frequentemente, de grupos de proprietários. Seu objetivo foi instalar, perto das grandes fazendas, pequenos agricultores, que podiam ser usados como assalariados para o desmatamento e a preparação das pastagens. As empresas mais estruturadas em termos de produção

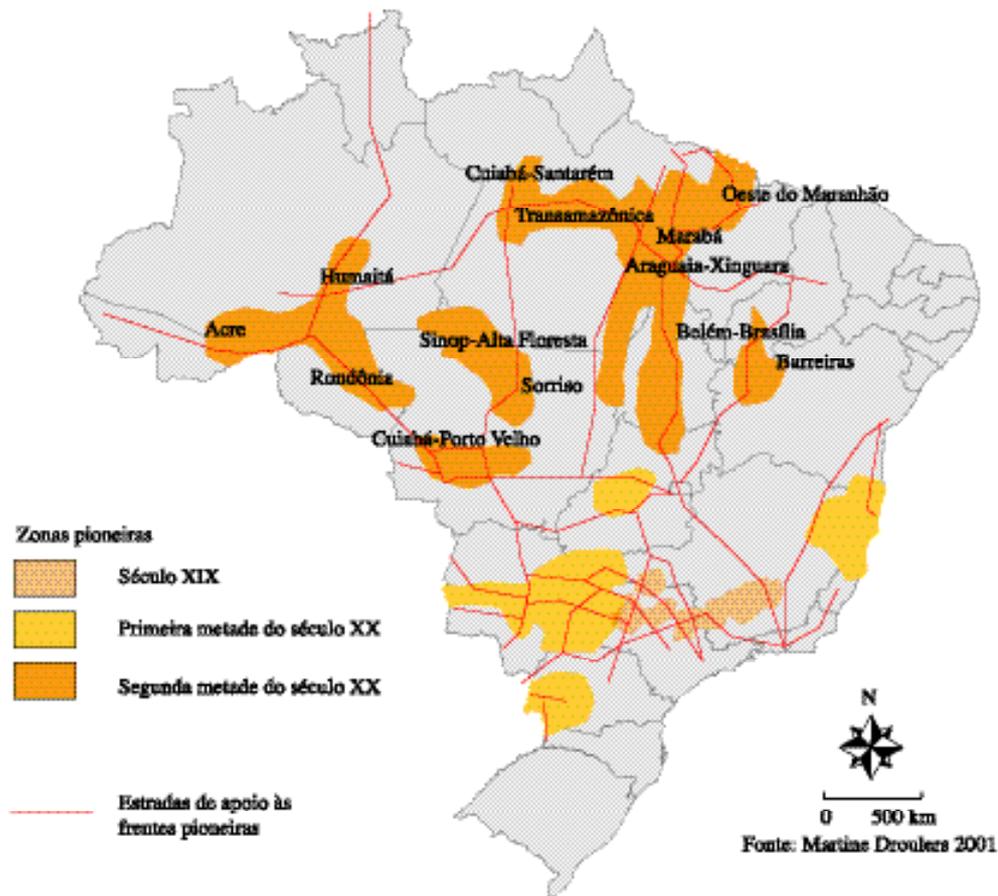
e mercado, por exemplo, controlavam tanto as técnicas agrícolas quanto a escolha das culturas, a fixação do preço de venda e o fluxo de escoamento da produção. No âmbito deste fenômeno espacial, os conflitos ocorriam entre dois grandes tipos de uso: os espaços da produção agrícola e os espaços da extração, e, simultaneamente entre os diferentes atores sociais.

Os projetos de colonização desse período concentraram-se em três regiões: Rondônia, Mato Grosso e Transamazônica. Embora com estruturas, organizações espaciais e dinâmicas distintas, razões similares serviram como provocadoras de uma geografia de conflitos. As figuras 1.1 e 1.2 ressaltam as antigas e recentes frentes pioneiras, assim como o processo de reorganização espacial no interior dos projetos de colonização, com o reagrupamento de lotes e formação de grandes estabelecimentos e de latifúndios. Estas imagens ilustram, também, os aspectos estruturantes nas duas frentes pioneiras, a dos anos 1930-1940 e a dos anos 1970-1980.

THÉRY (1977) analisou o processo em Rondônia e destacou a coexistência tanto a colonização pública federal, a estadual, como a privada. Ao ressaltar a colonização realizada pelo INCRA, identificou no Estado os Projetos Integrados de colonização - PICs Ouro Preto, Gy-Paraná e Sidney Girão, iniciados entre 1970 e 1974, onde habitavam mais de 5 000 famílias, cerca de 30 000 pessoas, para os quais o INCRA havia previsto manter um escritório para viabilizar a assistência técnica, um posto médico e diferentes tipos de serviços. Na realidade, não havia meios de comercialização e a assistência técnica era prestada por técnicos agrícolas que desconheciam as origens e as tradições dos colonos, o que resultava em orientações técnicas, por vezes, desconexas das realidades dos migrantes. Alguns colonos transformavam-se em patrões, os outros migrantes em empregados. A pressão migratória transformou os projetos originais, ampliando rapidamente o número de lotes disponibilizados e, posteriormente estes núcleos transformaram-se em cidades (Ouro Preto e Jiparaná). Os resultados econômicos foram praticamente irrisórios. Os modelos desta colonização na Amazônia dos anos 1970, reproduziam, assim, os esquemas ocorridos dos anos 30-40 nas frentes do Sudeste.

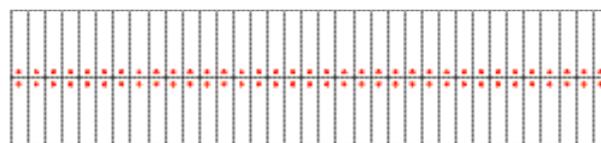
EGLIN e THÉRY (1982: 99-114) consideraram a

1.1 - Frentes pioneiras antigas e recentes

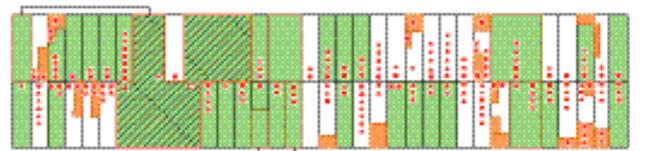


O esquema de colonização dos anos 1970 ... e a sua evolução

Situação inicial



Situação dez anos depois



Fonte: Martin Coy

0 1 km

Agrupação de lotes

- lote de 100 hectares atribuído pelo INCRA
- lote ou fração de lote arrendado

Tamanho do estabelecimento

- minifúndio
- grande estabelecimento (compra de mais de um lote)
- latifúndio

Estado

- proprietário
- arrendado
- meio
- arrendatário

© NAM 2002

colonização pública um processo inacabado, incapaz de garantir o sucesso aos migrantes. Várias foram as razões: a grilagem de terras por grandes empresas, que agiam na expectativa de se fazer reconhecer mais tarde como «fato consumado». Analisaram a falta de atitude do governo federal frente à Empresa de colonização Itaporanga S.A. que vendeu à colonos terras devolutas (de propriedade da União, da FUNAI ou ainda de parte de um projeto de colonização do INCRA), tomando-o como um exemplo entre outros tantos. Entre o «paraíso» oferecido e as situações reais enfrentadas pelos migrantes havia uma longa distância: as dívidas com os bancos atingiram cerca de 90% dos colonos; a falta de mecanismos de comercialização originaram distorções, ficando os colonos a mercê dos intermediários que, na verdade, eram os beneficiados.

Rondônia que fora escolhida para ser um território destinado a colonização social, foi transformado em um «polo de desenvolvimento agro-pastoril» depois de 1975. Com o II PND houve o redirecionamento do «orçamento do Tesouro aos projetos de pecuaristas e empresários, economicamente mais eficazes» porque os projetos de colonização aliado ao atraso técnico dos colonos custavam muito caro. Fora das áreas ocupadas pelos projetos, invasões ocorreram espontaneamente. Em 1970, o IBGE enumerava os 730 000 posseiros e entre eles, 63% no Pará, 74% no Mato Grosso e 96% Maranhão ocupavam propriedades com menos de 20 ha.

Planejada como eixos de colonização as rodovias se transformaram em verdadeiros espaços de «conflitos de terra».

Os elementos deste processo foram destacados na frente pioneira da Pré-Amazônia maranhense por DROULERS e MAURY (1981: 133-154): a existência de um saldo negativo entre o fluxo de migrantes e a taxa de permanência - um grande número de migrantes chegavam, mas o número dos que ficavam era extremamente reduzido. Avaliaram as duas frentes pioneiras anteriores, no Maranhão, como elementos para a compreensão do processo dos anos 60-70. Novos elementos se inseriram na colonização da Pré-Amazônia maranhense: havia forte pressão demográfica de nordestinos e dos próprios maranhenses nessa região de baixa densidade populacional e de terras devolutas, constituindo vantagens em relação às antigas áreas

onde a pressão pela propriedade da terra era alta. Os sem-terra eram também atraídos pela distribuição de lotes no Estado do Pará, pelos canteiros de trabalho ao longo da Transamazônica e pelo projeto Jari. Essa imigração teve um duplo caráter: a) famílias inteiras à procura de um pedaço de terra, regrupavam-se nas pequenas vilas, organizavam a abertura de novas roças, demandavam a titulação e faziam contatos com os comerciantes e políticos locais; b) homens à procura de trabalho, recrutados por dia para desmatar, seguido do plantio de pastagens e às vezes pequenas áreas de banana e café, trabalho que ao ser concluído obrigava o diarista a migrar.

Pouco a pouco os caboclos se transformaram em trabalhadores migrantes e a Amazonia começou a perder sua cobertura florestal. A fase da colonização dirigida não permitiu o controle efetivo da ocupação das terras, nem a integração de uma fração importante de pequenos produtores ao processo de desenvolvimento econômico e social. E, apesar da obrigatoriedade em manter reservas florestais, a devastação da floresta foi quase total, aumentando o risco de provocar a degradação dos solos à médio prazo.

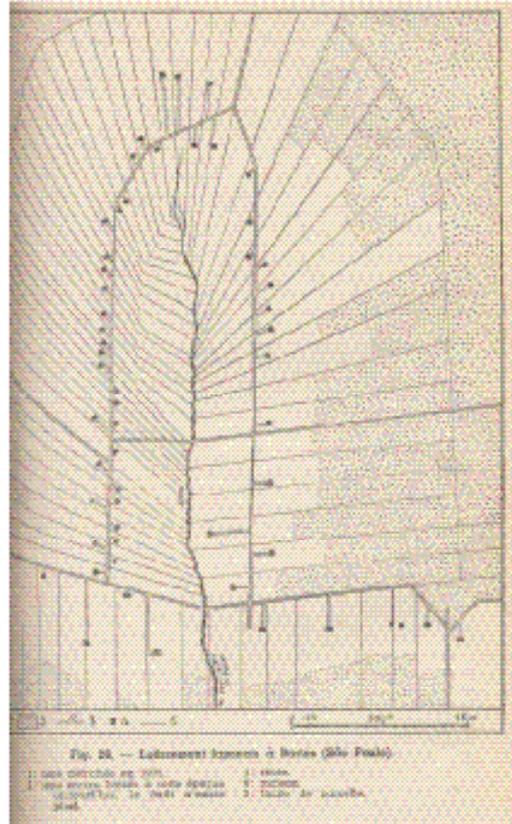
Em menos de vinte anos, a ocupação da pré-Amazônia contou com uma população pouco estável e inumeráveis problemas de litígio entre proprietários, obrigando o governo do Estado a acelerar a titularização de terras, e as companhias de colonização a se esforçarem para estabilizar os colonos. O PIC Barra do Corda e o Projeto Piloto de Colonização do Alto Turi (1971) foram exemplos.

Os conflitos territoriais

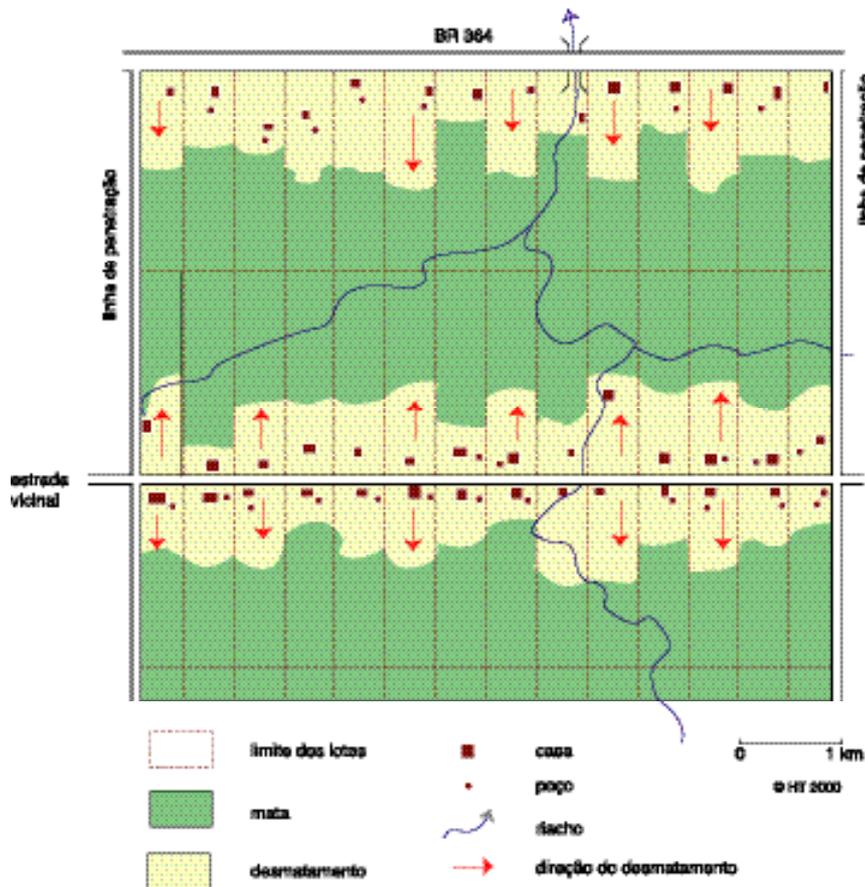
Todo esse processo ocorreu sob a vigência do Estatuto da Terra, nos alertaram IANNI (1979), VELHO (1972) e EGLIN e THÉRY (1982). Aprovada em 1964, essa lei concedia o direito de propriedade em terra da União após 10 anos, e em terra privada após 20 anos de ocupação. Concedia também o direito de posse após um ano e um dia, se o posseiro estivesse instalado pacificamente aos olhos de todos e se sua ocupação não fosse contestada, o ocupante sem título seria considerado posseiro legítimo e se beneficiaria da proteção da lei. Dois outros aspectos inseridos também nessa lei

1.2 - Esquemas de colonização comparados

Loteamento em Bastos (São Paulo) em 1936 (segundo Pierre Monbeig)



Loteamento em Ouro Preto (Rondônia) em 1974 (segundo Hervé Théry)



relacionavam à questão da sua expulsão do terreno ocupado somente com decisão judicial e com indenização pelos trabalhos realizados e o direito de preempção até 100 hectares se fossem terras de domínio público. Mas, o processo de reconhecimento tinha que ser feito. No entanto, os posseiros, normalmente analfabetos, acabavam por se colocarem à margem da lei porque nunca haviam tido que demandar reconhecimento de suas posses. Fato que facilitava apenas o atendimento aos requerimentos de fazendeiros e grileiros, que inúmeras vezes possuíam ligações estreitas com o judiciário.

Foram violentos os conflitos de terra no Bico de Papagaio, envolvendo os Estados do Para, do Maranhão e de Goiás ligados, sobretudo, às possibilidades de obtenção de títulos de propriedade de terras. No início dos anos 70, desenvolveu-se um dos mais trágicos processos de grilagem, especulação, destruição organizada de famílias de posseiros e de reestruturação do espaço nos municípios de Imperatriz, Santa Luzia e Açailândia no Maranhão, São Domingos do Capim, no Para; Peixe e povoado de Sampaio, em Goiás. Normalmente a grilagem e especulação eram respaldadas por propostas econômicas e representavam exemplos de ligação entre legislativo e judiciário. O caso da obtenção de 14 mil alqueires goianos pelo deputado Adail Santana no município de Peixe, que serviria à implantação da Agropecuária Gurupi (Agropig) cujo objetivo era «derrubar a mata para plantar babaçu, caju e fazer construções» (KOTSCHO, 1982:90; SADER, 1983) pode ser evocado como exemplo.

Apesar dos resultados social (falta de escolas, hospitais, equipamentos sociais urbanos, etc.) e economicamente negativos (baixa produção, inacessibilidade ao mercado consumidor, custos de produção maiores que o preço de venda dos produtos, etc.), o programa de colonização fora de grande importância para o governo da época, como ressalta COSTA (1997) “pelo fato de que em três anos, o mesmo consumiu cerca da metade dos investimentos governamentais e envolveu a atuação de nove ministérios”. FOREWAKER (1981:136) entretanto, chama a atenção para o fato de terem havido superposições e possíveis conflitos institucionais: na região de Altamira, não apenas o INCRA atuava, mas também o IPEAN (pesquisa agrícola), DEMA (Assessoria no Ministério de Agricultura), SESP (Saúde), SUCAM (contrôle da malária), COBAL (companhia de alimentação);

CIBRAZEM (armazéns e estocagem), MEC e SEDUC (educação), SESI (serviço social da indústria), Banco do Brasil, BASA (Banco da Amazônia) e ACAR (extensão rural).

Ao final desse período, diferentes organizações territoriais podem ser identificadas dentro da Amazônia Legal. O balanço apresentado por Foucher (1977:108) destaca:

“ uma periferia, do Acre ao Maranhão ocidental - passando por Mato Grosso setentrional e central, Araguaia e centro do Pará - domínio exclusivo das fazendas e de áreas de baixa densidade. Rondônia, Transamazônica e a leste da porção norte da Belém-Brasília recebem uma colonização induzida e também espontânea. A colonização interessa essencialmente a Amazônia oriental e meridional. A oeste, as fronteiras continuavam vazias, exceto Acre e mais recentemente Roraima, no novo eixo Manaus-Venezuela. Implantações industriais e terciárias reforçam as capitais tradicionais, que conhecem rápido crescimento demográfico ”.

Ainda FOUCHER (1977) ao analisar este processo, entende que a Amazônia assume também diferentes “lugares” na escala nacional: ora objeto prioritário na política oficial, ora símbolo de conquista e imagem do domínio de um meio geograficamente difícil de ser ocupado; ora local de transferência de tensões e desequilíbrios regionais. Ela eleva-se à condição de prioridade nacional, época do discurso do desenvolvimento no interior do país, “ época de seu reconhecimento científico ”, um imenso campo de trabalho para o mapeamento de sua realidade e da descoberta de suas riquezas (ferro em Carajás, bauxita em Trombetas, urânio em Roraima). Em seguida, ela perde esta condição prioritária de reconhecimento científico para ter que adaptar seu desenvolvimento às necessidades do país.

Tanto FOUCHER quanto FOREWAKER (1981) reforçam a avaliação das alianças contemporâneas e das contradições dentro do próprio Estado. As relações interinstitucionais dos organismos vinculados à questão agrária entre União e Estado embora buscassem demonstrar a possibilidade de novas alianças e procurassem amalgamar antigas relações de poder entre o governo federal e estaduais, na verdade, reproduziram na fronteira os conflitos legais não resolvidos entre as esferas de poder.

KLEINPENNING (1981) reforça também que,

entre 1973 e 1975, essa estratégia é abandonada e a extensão das atividades à grande escala passa a ser o centro das atenções e mesmo o INCRA passa a favorecer os estabelecimentos médios. As preocupações sociais do Instituto tiveram importância somente durante poucos anos, entre 1970 e 1973. A nova orientação favorecia a ocupação de lotes de até 3 000 ha que podiam ser obtidos por meio de inscrição à qual se anexava um plano detalhado com o projeto de cultura e a gestão técnica: grandes cooperativas do Sul dirigem-se para a Amazônia estimuladas por essa política, a exemplo da Cooperativa de Trigo de Ijuí-RS. Assim, grandes extensões de terreno acabaram nas mãos de relativamente poucas pessoas.

As componentes desse processo refletiram-se profundamente sobre o espaço. O Estado, principal ator dessas zonas pioneiras incita o processo inicialmente apresentando projetos de colonização dentro de uma “função social”, voltado aos pequenos produtores, aos sem-terra. Mas, ao introduzir dentro dessas zonas o conceito de propriedade e ao incitar projetos técnicos e políticos de modernização capitalista, o Estado provocou um aumento nas distorções decorrentes da exigência de novas técnicas e uma base populacional sem condições e meios de absorver ou de reproduzir essas técnicas. As operações pioneiras criaram poucos empregos na agricultura, indústria ou empregos temporários, no momento da derrubada da mata, no plantio e nas colheitas. Diferindo das frentes pioneiras do sul do país, a frente amazônica introduziu enclaves - as zonas industriais, ou polos, um novo fenômeno nas franjas de colonização agropecuária e transformou o migrante eventual em permanente, reforçando as análises que alegam, como propósito do Estado, apenas a redução das tensões sociais do Nordeste e o início da exploração na Amazônia por considerações de ordem econômica, geopolítica, de política nacional e de prestígio.

A esse respeito, o Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento ressaltou que “ no caso dos projetos de colonização, a Amazônia foi vista como espaço vazio e como forma de evitar a realização de uma reforma agrária no Centro-Sul ”. (BRASIL, 1991:99).

As estratégias em grande escala, para a empresa

O período subsequente ao descrito anteriormente, foi marcado pela aprovação do II PND (1975-1979). Este Plano registrou uma mudança de estratégia: a opção pelo grande empreendimento, com capital intensivo e tecnologia de nível internacional, “ uma nova etapa de esforço de integração nacional ” (BRASIL, 1974:35), um esforço de crescimento econômico, em especial, para o crescimento das exportações com estratégias industrial e agropecuária. A colonização integrada visava, então, a iniciativa privada: as companhias privadas poderiam adquirir até 500 000 ha de terra, apresentando um plano de uso no qual o terreno seria distribuído em lotes de 100 a 500 ha e os colonos receberiam a ajuda necessária. As grandes cooperativas do Centro-Sul poderiam também contribuir contando com seus cooperados minifundiários em geral.

A utilização dos mecanismos de incentivos fiscais gerenciados pela SUDAM foi dirigida aos projetos agropecuários e industriais, marcando fundamentalmente o tipo de ocupação e uso das terras amazônicas. Entre 1966 e 1977, a SUDAM aprovou 549 projetos para a implantação e modernização de empresas, dos quais 335 eram relativos ao setor agrícola e 214 ao setor industrial com investimentos de 7,2 bilhões de cruzeiros dos quais 5,5 bilhões na agricultura¹⁰. Entre pagar impostos ou beneficiar-se de incentivos, o momento foi propício ao envolvimento de grandes empresas nacionais ou transnacionais: Camargo Corrêa, Liquigas, Nestlé, Goodyear, Ultra, Volkswagen, etc¹¹.

Esta mudança é decorrente da situação em que a economia internacional encontrava-se naquele momento: uma fase crítica de depressão econômica ocasionada pela crise do petróleo e por um novo patamar industrial que se estabelecia. Para ajustar a economia interna, o Governo adotou “ medidas voltadas à expansão de setores de ponta, com padrões tecnológicos mais elevados e propõe criar ‘novas frentes de exportação’, mesmo com o sacrifício interno ” (BRASIL, 1974:2). Outro elemento impulsionador das mudanças, nos lembram EGLIN e THÉRY (1982:16) foi o peso da dívida externa brasileira, que absorvia cerca de 60% do valor de suas exportações, provocando um crônico déficit entre a balança comercial e a de pagamentos, somente compensado com novos

empréstimos.

Assim, o II PND criou 15 “ pólos regionais ”, estabeleceu o tipo de atividade econômica das “ áreas vazias ” do território, definindo a chamada “ ocupação produtiva da Amazônia ”. Desta maneira, selecionou os locais de investimentos e setores, especialmente aqueles voltados para o desenvolvimento agropecuário e mineral, concentrou recursos em grandes empreendimentos que permitiriam “ retorno a curto prazo ” e desestimulou a política de ocupação extensiva, dos movimentos migratórios que diluem a presença humana e a produção econômica dentro do espaço. A figura 1.3 apresenta os principais elementos dessa ocupação produtiva na Amazônia no período, e delinea também as áreas de colonização pública e privada.

A análise de FOUCHER (1977) identifica claramente esta fase do realismo econômico da depressão mundial (subsequente ao período do “ milagre brasileiro ”). Destaca que ela acabou por adaptar o desenvolvimento regional às necessidades do país de aumentar a exportação, de diversificar a produção para conquistar novos mercados, de uma nova política energética, da aceleração da prospecção mineral e do desenvolvimento agrícola para exportação. A colonização de caráter “ social ” fora substituída por uma nova política agrícola que destinou créditos e terras virgens ao agrobusiness. O mecanismo importante desse Plano foi o POLAMAZÔNIA, criado com o objetivo de melhorar as estruturas de equipamentos aos 15 polos, os quais já haviam sido selecionados em função da existência de solos férteis, de ricas reservas de madeiras ou de grandes jazidas minerais. Reproduzindo o modelo do I PND com o PIN, o Polamazônia garantia os recursos financeiros para a viabilização do II PND. Outro critério para a seleção desses polos tinha sido a existência de vias de comunicação já existentes e a possibilidade de produção de energia nesses locais para atender à prioridade nacional de exportação. Os investimentos deveriam privilegiar o crescimento da produção de energia, a implantação de serviços urbanos – abastecimento de água e esgotos, de educação e de saúde – em cidades já existentes e facilitar o surgimento de novas cidades, a construção de entrepostos e abatedouros. A extensão dos créditos do Banco do Brasil a outros projetos de pecuária foi uma das medidas de articu-

lação das prioridades do Polamazônia. Assim concentrou-se a destinação dos recursos e a organização do espaço nesses pólos de crescimento, fora dos núcleos urbanos da região, representado em 15 áreas prioritárias do Programa Polamazônia e cinco no eixo Amazonas-Madeira.

Nesse período os resultados dos investimentos no projeto Radam-Brasil na Amazônia assim como alguns estudos da Prospec realizados para o DNPM já eram parcialmente conhecidos: riquezas minerais em bauxita, ferro, caulim, cassiterita, linhita, manganês, cobre, níquel entre outros; o potencial hidrelétrico do Amazonas e seus afluentes. Até 1976, somente duas grandes jazidas foram exploradas: manganês na Serra do Navio e cassiterita em Rondônia.

Assim, o II PND foi concebido com estratégias econômicas e territoriais bem definidas, sobretudo para promover os ajustes da economia nacional em função dos desajustes causados pela crise internacional.

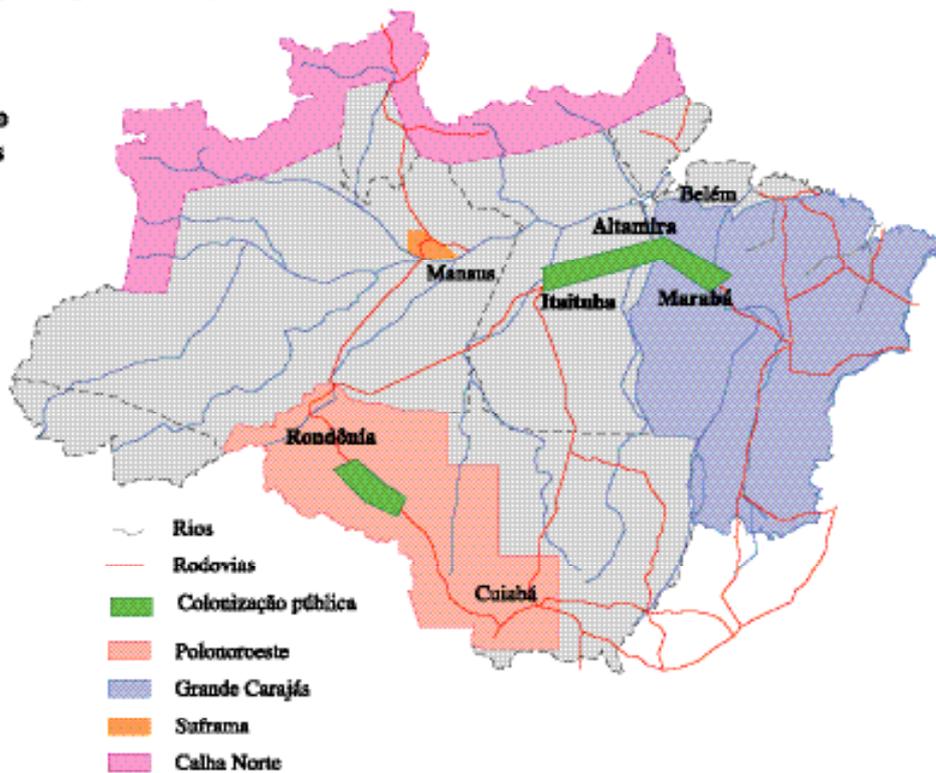
Os investimentos públicos destinados aos pólos agropecuários e agrominerais e ao complexo minero-metalúrgico privilegiaram a Pré-Amazônia, a sua porção oriental e o Baixo Tapajós, áreas de concentração econômica e populacional exigida como critério para a seleção dos polos, as quais permitiriam a ampliação e a velocidade de retorno do capital aplicado. Apenas a implantação da Zona Franca de Manaus carrou investimentos para a Amazônia ocidental. No entanto, apesar dos investimentos serem dirigidos à grandes empresas e grandes projetos, os mesmos exerciam um forte poder de atração, reforçando a ocorrência de grandes movimentos migratórios.

Em sua análise sobre este aspecto da ocupação territorial amazônica, o Relatório para UNCED (BRASIL, 1991:99) destaca “ no caso dos projetos agropecuários e minerais, a região passou a ser entendida como fronteira de recursos para setores econômicos estabelecidos fora da região. As atividades implantadas nesse período tenderam a desagregar o ambiente sem reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais».

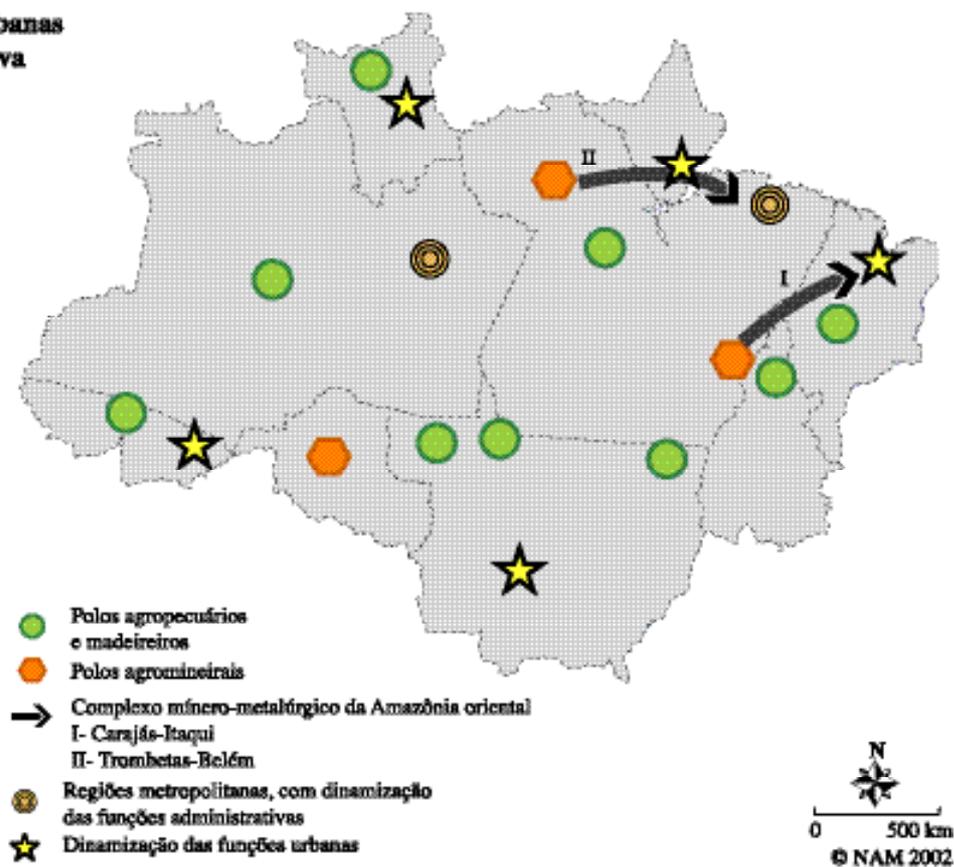
No final dessa década e início dos anos 80, além das denúncias empreendidas por estudiosos e cientistas, começaram a se intensificar as reações no âmbito da sociedade organizada e na opinião internacional. Grupos ambientalistas nacionais engrossavam os movimentos organizados e o discurso

1.3 - Ações do I° e II° PND

Áreas de colonização pública e programas especiais



Ações das políticas urbanas e de ocupação produtiva



internacional da proteção aos índios, da preservação da floresta, da proteção aos direitos humanos. Este foi um período significativo quanto aos aspectos de denúncias e de pressões, que forçariam a ocorrência de mudanças nas estratégias governamentais, embora, poucos foram os projetos ambientais para a Região.

Polariza-se assim o debate constituindo-se correntes com posições contrárias e extremas: as posições ambientalistas radicais sobre a preservação da Amazônia que contrapunha-se radicalmente aos argumentos do desenvolvimento a qualquer custo. Em suma, o crescimento da importância da temática ambiental no país não fora capaz de alterar a essência das políticas territoriais para a Amazônia. Ainda que os anos 80 tenham sido considerados como “ a década perdida ” na economia, alguns investimentos cuja negociação já havia sido iniciada se implantaram na Região, impactando-a: o Programa Grande Carajás e a ferrovia ligando este pólo ao porto de Itaquí, cuja estrutura também foi melhorada; a construção das hidrelétricas de Balbina e Tucuruí, e a montagem do Programa Calha Norte, o asfaltamento da BR-364, havendo ainda um processo de multiplicação e expansão das empresas estatais, passando o Estado a adotar práticas de empresas privadas.

As ações do Estado no projeto Grande Carajás¹² e sua relação com a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD foram importantes e marcaram o elevado nível de conhecimento técnico e científico nos dois quadros técnicos envolvidos e como nos distintos métodos de gestão. A CVRD serviu-se de todos seus meios técnicos e científicos para implementar o projeto Grande Carajás (1985-1991) e de investimentos externos. O governo brasileiro ofereceu vantagens para que o projeto pudesse ser viabilizado: matéria-prima (ferro, manganês, níquel, bauxita e cobre), energia e mão-de-obra barata, transportes eficientes e controle de poluição pouco rigoroso (EGLIN e THÉRY, 1982). O projeto envolveu siderurgia na transformação do ferro-manganês, ferro-níquel e alumínio e valorizou a descoberta de jazidas que se encontravam em suas proximidades, além da articulação com projetos de exploração agropecuária e agroflorestal, explorando-se áreas de reflorestamento. Além dos incentivos fiscais já existentes na política de ocupação amazônica, o

Tesouro Nacional podia avaliar empréstimos internacionais necessários ao desenvolvimento dos projetos pelas empresas.

Como resultado espacial, BECKER (1991) destaca que a gestão de Carajás constituiu um mosaico de contrastes entre alguns territórios públicos à cidadela de Carajás. Um mosaico físico correspondente ao espaço de poder: enquanto o poder do Estado era exercido nos territórios indígenas, nas UC's; o território de Carajás foi controlado pela CVRD que fechou seus limites, exerceu seu controle e criou no seu entorno um vasto cinturão amortecedor. A Vila de Carajás era totalmente planejada e sobre a qual manteve-se um rígido controle urbanístico, um espaço urbano hierarquizado e seu acesso completamente controlado. Vila que contrapunha-se ao núcleo geminado de Paraopebas/Rio Verde, cujo crescimento deu-se com total liberdade desconsiderando o planejamento inicial.

Esse cinturão amortecedor foi constituído, a sudoeste, pela Reserva Indígena Cateté (Xicrim) em terras regularizadas; a sul e leste os projetos de colonização Carajás II e III, implantados em 1983-84, com 1.551 famílias, evitaram a propagação dos conflitos de terras até a base da Serra, serviu sobretudo para reduzir as tensões do Bico de Papagaio; ao norte e nordeste, um espaço vulnerável com conflitos de terras entre esferas federal e estadual, entre fazendeiros (grileiros) e posseiros, entre estes e políticos, entre todos e a CVRD.

Enquanto isso, fora dos espaços dominados pela nova ordem econômica na Região o garimpo do ouro iniciou-se, em 1982, em Serra Pelada, um espaço sem o controle do Estado e desprovido dos elementos do vetor científico-tecnológico, contrastando fortemente com os territórios de limites rígidos e controle absoluto no interior do projeto de mineração e da Vila de Carajás. Na verdade, em Serra Pelada o controle foi exercido por grandes proprietários de lavras e máquinas, tendo sido o Major Curio o personagem de maior poder.

As mudanças de estratégias e de objetivos governamentais, a redução dos investimentos estrangeiros no país, o peso da dívida externa se traduz numa retração do governo federal. OLIVEIRA (1996:36) em sua análise de alguns fatores da crise surgida naquele período, ainda presentes em 1996, ressaltando a necessidade dos Estados amazônicos arca-

rem com as condições requeridas pelo desenvolvimento regional:

“a partir dos anos 80, se instala no país a crise financeira do Estado e as políticas públicas passam a perder espaço, força e rigidez, abre-se um vácuo no próprio processo de desenvolvimento regional. Isto atinge os governos estaduais, que se veem forçados a praticar parcerias e procurar integração entre si no sentido de “tocar” algumas obras de infra-estrutura, sobretudo aquelas mais relacionadas com as possibilidades do seu crescimento econômico. E, dentre elas, uma das alternativas é procurar avançar para a integração com os mercados externos. Neste particular, Mato Grosso é um caso típico, com a sua iniciativa de avançar na abertura de uma rodovia para o Pacífico. Se isto de fato vier a acontecer, abrangerá a área de interesse do Estado do Acre, que busca essa mesma abertura mas tem tido, até o momento, suas pretensões frustradas em razão de interesses geopolíticos internacionais. Tanto o Mato Grosso como o Acre buscam se integrar ao Pacífico a partir da construção de estradas. O Estado do Amazonas também procura viabilizar um sistema semelhante, voltado para a integração com a Venezuela e com o Caribe. Percebe-se, assim, que há iniciativas - positivas ou não - de integrar essas segmentações a novas territorialidades que estão a surgir na Amazônia. De certa forma, parece que esses processos todos contribuíram para conferir à região Amazônica um maior poder de competitividade”.

Hodiernamente, a rodovia BR-173 que liga Manaus a Caracas representa a concretização de algumas das iniciativas elencadas por OLIVEIRA (1996).

3. As sociedades em movimento e o interesses dos cientistas sociais europeus

Muitos geógrafos franceses manifestaram seu interesse em entender os fenômenos das frentes pioneiras onde os processos e as mudanças ocorriam extremamente rápidas. MONBEIG, um dos primeiros estudiosos desse fenômeno, acompanhou o movimento das primeiras frentes, no sul, durante o período em que viveu no Brasil. Decodificá-las e compreendê-las exigiu-lhe entender o processo que as impulsionava. Identificou o alicerce para a compreensão desses fenômenos, suas dinâmicas sociais, políticas, econômicas ou culturais. Para ele, o pro-

cesso motivador da frente pioneira dos anos 40, de São Paulo para o Paraná, ocupando terras cobertas com florestas foi, antes de mais nada, econômico, em busca de terras baratas e solos apropriados para o desenvolvimento do café. Aos aspectos econômicos reuniam-se os traços culturais da sociedade: ao grande números de jovens valorizava-se a sua capacidade de correrem riscos e de desbravarem regiões inóspitas. Os estudos nessa região agregaram-lhe elementos e consolidaram conceitos que lhe permitiram a busca de semelhante processo em diversos países tropicais e serviram para consolidar correntes de estudos geográficos.

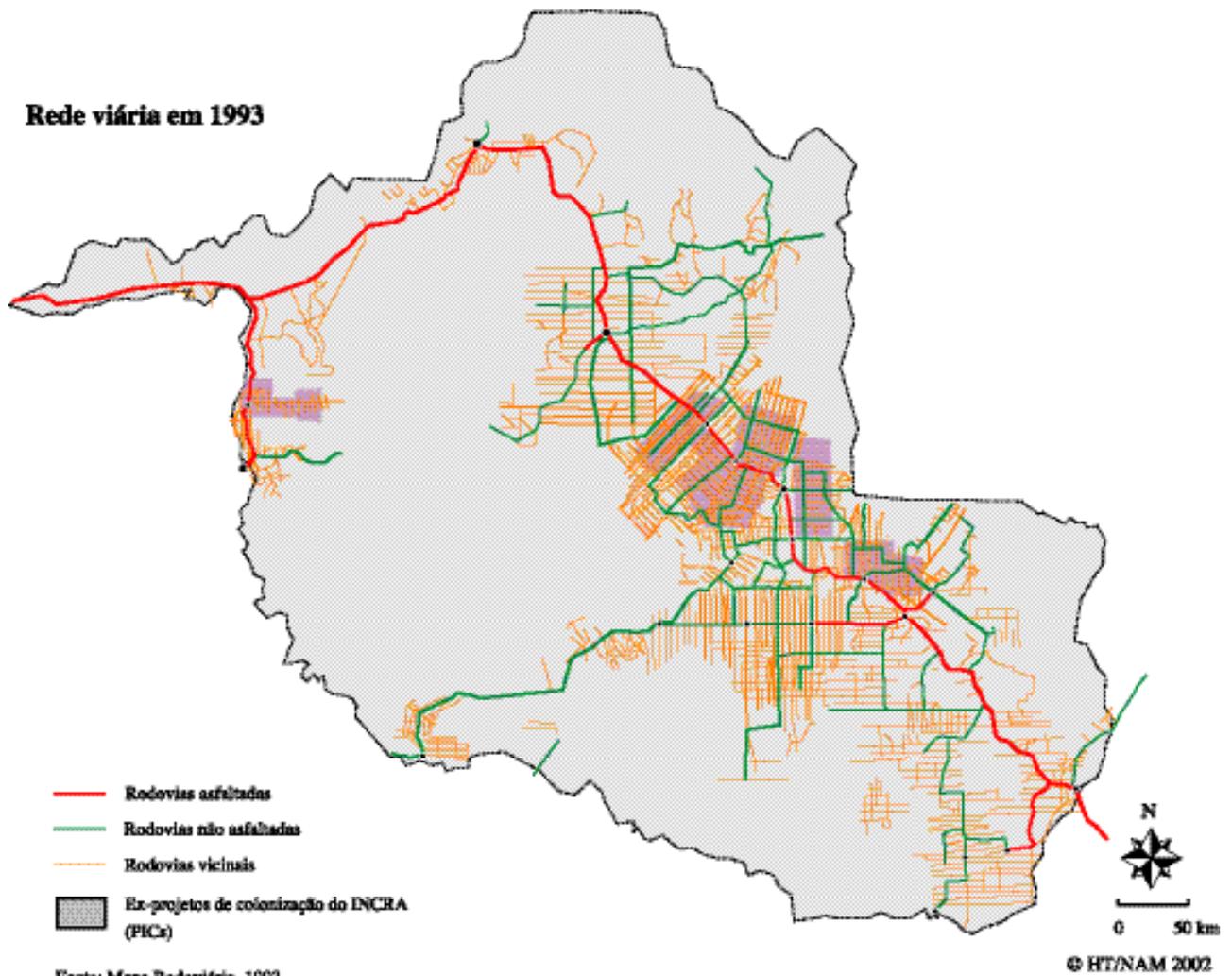
Nos anos 70, o interesse de institutos latino-americanos europeus e de pesquisadores como FOREWAKER, MONBEIG e KOHLHEPP pelo fenômeno, induziram-lhes a selecionar algumas áreas de estudos na Amazônia, estimulando grupos de alunos a se deslocarem para o Brasil e a estudarem essas áreas - Rondônia, Maranhão e Mato Grosso - e também a SUDAM. Para MONBEIG (1981) nessas áreas parecia se repetir o processo identificado nos anos 40, entre São Paulo e Paraná. Sua percepção sobre o papel e a importância do Estado demandava a necessidade de uma análise a respeito de que o suporte governamental seria utilizado para viabilizar o novo processo.

Assim, as pesquisas nesses Estados amazônicos adotaram como princípio o trato com uma sociedade em movimento, complexa e não preservada de conflitos. Destacaram o papel crescente do Estado, de ordenador, de “colocar as terras virgens a serviço do crescimento econômico”, num novo momento, respaldado pela introdução e difusão, na ação do Estado, das condições de acesso à propriedade, dispoendo também de um novo quadro legislativo no que concernia à questão fundiária.

Registraram, esses estudiosos a ocorrência dos mesmos elementos da frente anterior, mas ressaltaram algumas diferenças que podiam permitir uma interpretação melhor do mundo pioneiro e de suas paisagens, os enclaves, as zonas industriais e os polos. Consideraram que as paisagens permitem, pela sua simples observação, destacar alguns elementos dominantes, mas não se pode prescindir de um aprofundamento no estudo de seus processos, sua complexidade e contrastes para se ter o conhecimento de sua organização.

1.4 - Evolução da rede viária em Rondônia

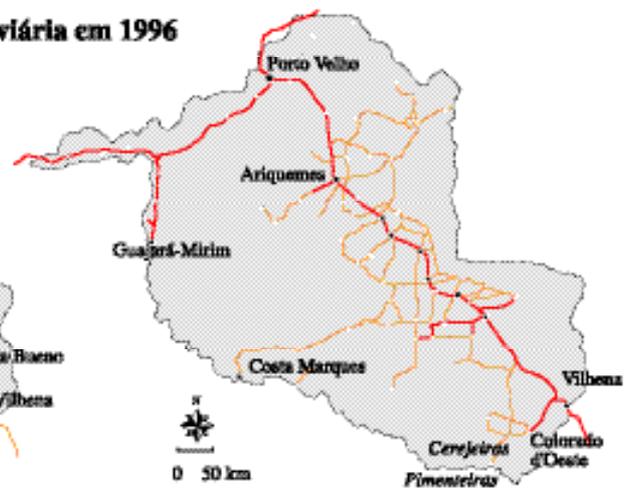
Rede viária em 1993



Rede viária em 1974



Rede viária em 1996



O elemento de maior destaque era, para eles, a rede de transportes, principal instrumento de organização do território, disponibilizado aos promotores da frente. As cidades e os eixos de transportes transformam-se em nós de novas redes. As cidades refletem os impulsos - em uma ou outra direção. O domínio de novas técnicas, conseguidas pela ação do Estado, impulsionou o processo de modernização capitalista nas zonas pioneiras e a intensificação dos contrastes.

DROULERS, FOUCHER, RIVIÈRE D'ARC e THÉRY estudaram com maior profundidade os elementos considerados mais importantes na estruturação do espaço:

- i. os pequenos agricultores e os meios de produção (preço da terra, capital, trabalho), posteriormente formação de cooperativas e de uma classe média rural e urbana (correspondendo às diversas etapas de penetração do modo de produção capitalista dentro da agricultura;
- ii. a dinâmica da estrutura fundiária (os minifúndios e latifúndios, as zonas invadidas, o tamanho dos lotes dos projetos) e a constituição dos grandes domínios e conflitos violentos entre posseiros, grileiros e fazendeiros;
- iii. a dinâmica da população, com baixa proporção de fixação e vagas sucessivas de migrantes;
- iv. a desterritorialização dos trabalhadores - em função do baixo preço pago ao seu trabalho, que avançavam à procura de novos trabalhos, não lhes restando outra coisa que desmatar e fazer os primeiros plantios.

Outros elementos aparecerem secundariamente, a progressão do desmatamento, o desgaste dos solos, o papel dos centros urbanos.

Além desses elementos da estruturação do espaço estudaram também as consequências relacionadas aos aspectos sociais, a situação dos trabalhadores (os tipos de trabalho, salários ou títulos de propriedade da terra, etc); a situação de abandono, de falta de assistência médico-sanitária e precariedade material; os conflitos entre grandes e médias propriedades; os elementos frágeis da população (falta de conhecimentos e de meios, etc); a implantação dos grandes projetos (hidrelétricos) e a expulsão dos posseiros; os empregos rurais insuficientes. Como muitos estudiosos brasileiros, estes pesquisa-

dores procuravam desvendar causas e consequências dos problemas sociais.

Mais de vinte anos após a realização desses estudos, relê-los à luz da importância que o meio ambiente adquiriu como um dos elementos a serem tomados como referência para a ordenação do espaço nacional, certamente irá expô-los à algumas críticas.

Aspectos ambientais, abordagem marginal nas frentes pioneiras

O ponto de maior importância, quando se trabalha com o espaço amazônico, relaciona-se com a complexidade das sociedades em movimento, ou seja, seus aspectos intrínsecos e as consequências dos movimentos de migração. A integração do espaço amazônico ao espaço nacional se deu no contexto das questões de fronteiras políticas, no sentido do dinamismo pioneiro da integração. Essas fronteiras foram elementos fundamentais para a compreensão da “geopolítica dos militares” que não apenas objetivavam a “posse” do vazio demográfico mas, de uma certa maneira, representavam os interesses do governo brasileiro em manter sob sua influência uma grande área no interior do continente.

Atualmente, um dos aspectos tomado como referência na estruturação do espaço é a existência de terras indígenas demarcadas e de um sistema de unidades de conservação. Embora a posse dos territórios indígenas estivesse assegurada desde a Constituição de 1934, e ainda que o Serviço de Proteção ao Índio tivesse a atribuição de demarcá-las¹³, como a política da época era de integração e assimilação cultural, a demarcação de suas terras tornou-se uma questão secundária.

Os estudos franceses das frentes pioneiras amazônicas analisaram os conflitos de integração e assimilação cultural dos povos indígenas em decorrência da construção de estradas, ferrovias, linhas de transmissão ou usinas hidrelétricas, o que os colocava em desvantagem em relação aos conflitos territoriais, comuns na região, originados com as invasões de mineradores, madeireiros e posseiros. O balanço da colonização, apresentado nos anos 1980, indicava os projetos geradores de maiores conflitos com as áreas indígenas:

Tabela n° 1 – grandes projetos e terras indígenas

Projetos	Terras indígenas invadidas
Grande Carajá (PA)	Xicrin – Caiapó
Serra do Navio (AP)	Palikur, Karipuana, Galibi- Marwôrno
Trombetas	Parque Tumucumaque, Pianokoto-Tirio, Warikyana-Arikiena, Parukoto-Charúma
Concessões de cassiterita - Rondônia	Parque Indígena Aripuanã, Cintas Largas, Suruí
Jari	Nove vilas Aparai
Swif-Armour/ King Ranch	Reservas Tembe/Urubu-Kaopor
Volkswagem do Brasil	Grupos Caiapós do Norte
Suia-Missu	Parque Nacional do Xingu

Fonte: Eglin & Théry (1982) citando E. Martins, *Opinião* n° 128, 1975.

desequilíbrio ecológico mundial, normalmente apresentavam vínculos entre a destruição da floresta e a erosão e as modificações do ciclo de chuvas, derretimento das calotas polares, elevação do nível dos mares. Os estudos das frentes pioneiras trataram apenas ligeiramente as perdas de solos e a erosão, assim como os impactos das atividades industriais ao meio natural ainda intacto, aspectos novos nessa frente.

Uma sensível diferença pode

Quanto aos aspectos ambientais, que atualmente carregam a importância de seu valor intrínseco - os elementos que constituem cada ecossistema e de sua capacidade de renovação -, foram vistos por MONBEIG e seus seguidores, por meio da importância que os mesmos adquiriam frente aos aspectos da própria economia. A capacidade de renovação natural ou artificial estava ligada à valoração econômica de cada ecossistema. Ainda que em sua tese MONBEIG (1959) tenha dedicado um capítulo a “perdas e ganhos”, a avaliação relacionava aos desgastes ecológicos provocados pela marcha, considerando que a extrema mobilidade populacional se explicava muito mais pela rapidez com que se desgastam os solos. Considerando a economia um dos motores de manifestação das frentes, sua visão privilegiava os fatores econômicos e procurava destacar as consequências geográficas. Para ele a questão maior era se os desequilíbrios ecológicos seriam irreversíveis ou, até que ponto, eles representariam a criação a longo prazo de um novo equilíbrio.

As estatísticas relacionadas aos aspectos de desmatamento e destruição das riquezas naturais as apresentavam como elementos essenciais dessas dinâmicas. EGLIN e THÉRY (1982) indicam que, entre 1966 e 1975, segundo dados do IBDF, três milhões de hectares foram desmatados para a construção de estradas e 4,3 milhões de ha para implantação de áreas de pastagens (sendo que 3,8 milhões foram áreas que se beneficiaram de incentivos fiscais). Algumas preocupações começavam a ser denunciadas, pela imprensa alternativa, como fontes de

ser notada entre os estudos dos anos 70 e os da atualidade quando se observa a inserção do conceito da biodiversidade, sua conservação e os impactos da ocupação e do seu uso, bem como os métodos, critérios e a distribuição dos benefícios de seu aproveitamento e seu vínculo com o desenvolvimento da biotecnologia. Anteriormente, o conflito ambiental ressaltava apenas os vínculos do desmatamento com a ocupação. No final dos anos 90, com a maior consciência a respeito da biodiversidade e da revalorização do conhecimento e usos tradicionais dos povos indígenas, evidencia-se que tanto a defesa dos territórios indígenas como o crescimento da conservação *in situ* e o do sistema de Unidades de Conservação visam garantir a preservação de um gigantesco patrimônio biológico. Nesse contexto, embora os parques nacionais e as reservas legais, previstas no Código Florestal, já existissem como um meio de preservação ambiental, não foram vistos como elementos de estruturação do espaço, mas sim mencionadas quando se referiam ao desmatamento, ou seja, como consequências do processo de ocupação.

As análises da estruturação do espaço amazônico não levaram em consideração os esforços da política preservacionista de Paulo Nogueira Netto na Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA. As diretrizes e estratégias dessa política serão analisados no capítulo dois, a seguir, mas ressalta-se aqui, o seu eixo prioritário, a criação de Unidades de Conservação, visto como uma forma estrita de preservação. O quadro abaixo confirma o argumento.

À exceção do Parque Nacional do Araguaia e da Flona Caxiuanã, criadas pelo IBDF, no período anterior à década de 70, as outras nove Unidades foram criadas no período de 1974 a 1980, muitas delas ligadas aos grandes projetos, por exemplo, Reserva Biológica do rio Trombetas, a Estação Ecológica do Jari ou a Floresta Nacional do Tapajós.

Nestas UC a exploração florestal deveria ser controlada pelo IBDF, mas a capacidade desse Instituto em monitorar os projetos de exploração da madeira e verificar se as exigências de replantio estavam sendo cumpridas era praticamente nula.

Tabela nº 2 – Datas e áreas das Unidades de Conservação federais na Amazônia

Unidade de Conservação	área em Ha.
Bioma	Estado
Data Criação	
Parque Nacional do Araguaia (*) Cerrado	557.714,00 TO
31 dezembro 59 FLONA Caxiuanã Amazônia	200.000,00 PA
novembro 61 Parque Nacional da Amazônia (*) Amazônia	864.047,00 AM e PA
19 fevereiro 74 FLONA Tapajós Amazônia	600.000,00 PA
01 novembro 74 Parque Nacional do Pico da Neblina Amazônia	2.200.000,00 AM
05 junho 79 Reserva Biológica do Jaru Amazônia	268.150,00 RO
11 julho 79 Parque Nacional de Pacaás Novos Amazônia	764.801,00 RO
21 setembro 79 Reserva Biológica do Rio Trombetas Amazônia	385.000,00 PA
21 setembro 79 Total	5.839.712,00

Fonte : IBAMA, 2000. (*) valores calculados por geoprocessamento

Na verdade, segundo EGLIN & THÉRY (1982: 84-88), para um território do tamanho da França, existiam dois funcionários, que se limitavam a registrar

os dados que as serrarias lhes comunicavam, ainda que os técnicos dessa instituição já pudessem identificar alterações que ocorriam na floresta, em função da construção da Transamazônica: em diversos lugares, o resultado do corte das imensas árvores da floresta foi o surgimento de arbustos sem valor, pois se regeneraram apenas uma dezena de essências entre cerca de 300 que se extinguem.

Nesse sentido, pode-se avaliar que o aumento da consciência mundial acerca do valor do meio ambiente e da necessidade de redirecionar os modelos de desenvolvimento responsáveis pelos processos de poluição e de depredação dos recursos naturais, aspectos discutidos na Conferência de Estocolmo, promoveram apenas influências setoriais dentro do país. Evidentemente, houve institucionalização do setor ambiental no seio da estrutura governamental, houve mobilização em torno da elaboração de uma política nacional de meio ambiente, de instrumentos e normas, mas foram atividades restritas à política ambiental. Da mesma maneira, o debate e as proposições pautadas no conceito de ecodesenvolvimento se restringiram ao interior da área ambiental, assim como as denúncias sobre os impactos e os processos não se traduziam, ainda, em ampliação da participação social. Forçado pelo impacto das críticas internacionais, pelas denúncias de responsabilidade por políticas destruidoras do meio ambiente e de culturas indígenas, em 1988, o governo brasileiro opta por dar uma resposta priorizando questões de ordenamento territorial, ao instituir o Programa Nossa Natureza, associado à política de institucionalização de Unidades de Conservação e a ampliação da identificação e demarcação de terras indígenas. Como resultado, o Brasil ampliou sensivelmente os territórios protegidos, aproximando-se de 15% de áreas na Amazônia.

Ao chegar o final da década, todos esses fatores atuaram simultaneamente, provocando a retração do Estado e uma alteração profunda na política territorial: até os organismos de financiamento internacionais, que através de seus empréstimos financiaram estradas (BR-364, por exemplo) e grandes projetos (Carajás, etc.) contribuíram para aumentar os impactos ambientais, em função das pressões externas e internas, passaram a exigir “ estudos de impacto e avaliações ambientais ” e a participação

1.2 Mineração



Garimpeiros em Rondônia (1974), e na Serra Pelada (1982), exploração de minério de ferro na Serra de Carajás (1997) e de cassiterita em Rondônia (1974)

das ONG na gestão dos projetos. O governo procurou, com esta nova postura, demonstrar sua preocupação com os impactos gerados pela sua própria atuação.

Na linha histórica, as estradas construídas, associadas à política de colonização e incentivo à imigração, na ótica dos governos militares significavam integração e conquista do território amazônico, todavia, do ponto de vista ambiental produziram impactos irreparáveis quanto ao uso do território e dos recursos naturais da região. A sucessão de planos, programas e projetos que identificaram as potencialidades naturais e propunham meios de sua utilização permitiam ao Estado brasileiro não só integrar a região ao mercado consolidado no centro-sul do país, mas também fazer face às demandas do mercado internacional quanto ao fornecimento de produtos primários.

No entanto, na visão dos seguidores da “doutrina da segurança nacional”, houve um processo extremamente positivo ao ocupar economicamente a Amazônia. Considera MATTOS (1980: 98-100) que o fato geopolítico de maior relevância e a estratégia de maior repercussão na integração da Amazônia ao restante do país foi estabelecida com a construção e a transferência da Capital Federal para Brasília. A partir deste fato, os trabalhos de “vertebrar o território continental amazônico, de transformá-lo à escala nacional”, junta-se a outros como a criação do Banco de Crédito da Amazônia, a reformulação e reestruturação das instituições de promoção do desenvolvimento da região; a criação da Zona Franca de Manaus, “um artifício geopolítico” para acelerar a interiorização do território. Segundo este autor, “a estratégia montada pelo Presidente Castello Branco, em 1965, se prolongou pelos outros governos revolucionários que o sucederam” e consolidou-se no Programa de Integração Nacional, que concebeu o “espaço amazônico à base da construção de duas rodovias, ambas com reserva de terra até 10 km das suas margens para a exploração e ocupação adequadas”.

4. A Amazônia entre Estocolmo e o Rio

O caminho entre Estocolmo e Rio traz a marca de uma evolução do conceito de ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. Entre os debates

iniciais que ocorreram no âmbito da reunião de Founex (1971), a aparição do conceito em Estocolmo (junho 1972) surgiu uma novidade, um parâmetro a construir, e sua modificação à época do Relatório Brundtland (1987) e a Conferência do Rio (1992). As discussões acerca deste conceito tem permitido a evolução do conhecimento e o aparecimento de proposições metodológicas, embora ainda não exista de fato um quadro teórico-conceitual-metodológico pronto e apropriado pelas sociedades. Por enquanto, é um quadro aberto, que provoca as mais diferenciadas formas de apropriação e de utilização.

SACHS (1979, 1980) considera que «codesenvolvimento é uma abordagem do desenvolvimento harmonizando o social e econômico, objetivando a gestão ecológica, no espírito de solidariedade com as futuras gerações», que representa uma forma, requerida pelo um crescimento qualitativo, que incorpora estratégias de baixo consumo de energia, fontes e recursos recicláveis, uso do solo e assentamentos planejados com base em princípios ecológicos e tecnologia apropriada. Para ele, o prefixo *eco* – ecologicamente viável – resulta das necessidades de se buscarem estratégias de desenvolvimento conforme a solidariedade diacrônica com as gerações futuras, ou seja, estratégias que sejam capazes de assegurar uma produção sustentada, salvaguardando e mesmo melhorando seu suporte ecológico. Intrinsecamente ligado à construção desse conceito situa-se a consideração de que o desenvolvimento tem que se alicerçar numa ética que inclui o princípio de prudência ecológica, solidariedade diacrônica com as gerações futuras que não pode ser disassociado do princípio de equidade social – a solidariedade sincrônica com as gerações presentes. Insistia que o ecodesenvolvimento se distanciava tanto da conservação desmedida como do economicismo que buscava resultados imediatos apropriando-se predatoriamente dos recursos naturais. Para ele, um conceito que tem um ponto de partida conveniente, uma base heurística para a pesquisa concreta do desenvolvimento provocou inúmeros pesquisadores a trabalharem dentro dessa ótica e até mesmo algumas experiências em terreno, facilitando uma difusão rápida do conceito pela França, Canadá, Suécia, Holanda, e também México, Brasil, Venezuela, Colômbia, vários países africanos, Índia e URSS, logo após a Conferência.

Outro aspecto que SACHS (1981) inseriu no conceito relacionou-se à exigência de que o desenvolvimento fosse endógeno, participativo, autônomo e autoconfiante, não uma simples transposição de modelos de fora. Deveria, o desenvolvimento, apoiar-se sobre a lógica das necessidades e não a da produção, buscando a harmonia com a Natureza e ao mesmo tempo ser aberto às mudanças institucionais. Como o conceito era novo, o autor admitia a existência de problemas epistemológicos, visto que o desenvolvimento deveria incluir a prudência ecológica, entretanto, considerava que a idéia serviria à fins extremamente práticos, ou seja, encontrar soluções susceptíveis de harmonizar os objetivos sociais, econômicos, ecológicos, valorizando os recursos específicos a cada ecossistema e reduzir a importância da discussão epistemológica. O meio ambiente foi visto como um potencial de recursos a ser colocado a serviço do homem, à condição de que se encontrem formas ecologicamente viáveis de sua exploração.

SACHS (1981, 1997, 1999) insiste, ainda hoje, que o trabalho realizado em Founex e que sua proposição de ecodesenvolvimento constituiu-se na tentativa de definir uma terceira opção, a meio caminho, a “via intermediária entre o ecologismo absoluto e o economicismo arrogante que permitisse a harmonia da natureza, com desenvolvimento, baseado no princípio de justiça social. Os pilares do desenvolvimento alternativos são por um lado, a busca da harmonia com a natureza ou seja, a harmonização dos objetivos sociais, ecológicos e econômicos e por outro lado uma abertura conseqüente no sentido da promoção de mudanças institucionais. Traduzir esses conceitos em práticas implicava, sem dúvida, entrar num terreno onde somos todos aprendizes».

Mas, a historiografia desse processo ressalta, no início dos anos 70, a existência de duas correntes diametralmente opostas que se confrontavam, colocando-se de um lado os defensores do crescimento a qualquer custo e do outro, os catastrofistas que anunciavam o apocalipse, apregoando o esgotamento dos recursos naturais e a catástrofe, em conseqüência da poluição excessiva. O estudo «Os limites do crescimento» (Meadows et al, 1972) fundamentou a segunda percepção mais comum do ambientalismo daquela época e serviu de base para

o Relatório do Clube de Roma.

Há uma grande evolução na mundialização das idéias ambientalistas, dos conceitos construídos através dos debates, das lutas entre correntes e da apropriação institucional desses, os quais tornaram-se os fundamentos básicos de programas internacionais. Se inicialmente SACHS considerava menos importante as discussões epistemológicas acerca do conceito de ecodesenvolvimento para fazer avançar a prática, outros autores WEBER, GODARD e BOUSQUET (1997) procuravam desenvolver pesquisas de metodologias para implantação destes conceitos, enquanto outros, como ADAMS (1990), RIBEIRO (1999) ou SMOUTS (2001) analisavam as forças políticas que apoiavam a construção, a difusão e a própria transformação do conceito.

Para ADAMS (1990:14-83) o pensamento acerca do desenvolvimento sustentável está fortemente ligado à história dos conceitos ambientais e das atitudes humanas frente à natureza. No seu entendimento, os dois representam respostas para mudar o entendimento científico, trocando conhecimento acerca do mundo em idéias acerca da sociedade. Se a natureza emergiu no pensamento acerca do desenvolvimento somente nos anos 60, é porque as externalidades do desenvolvimento tornaram-se tão complexas que exigia buscar as causas e compreender o seu passado. Esses elementos estavam presentes no globalismo, universo de ação do ambientalismo nos anos 60 e 70 - um ambientalismo apolítico presente nas campanhas mundiais da biosfera, foi duramente criticado pelos sistemas propostos por Harvey (1974) e Gregory (1980)¹⁴ - serviu para acelerar a presença de elementos de integração no pensamento a respeito do meio ambiente e desenvolvimento. Ainda que não tenha havido unanimidade nesse forma de pensar, Adams considera que esses antecedentes reforçavam as formulações que fariam o alicerce das idéias do desenvolvimento sustentável. No entanto, o divórcio entre as idéias históricas do ambientalismo e o contexto social e intelectual, embaçou a condição de enxergar com clareza as idéias relacionadas a cada um dos dois mundos - homem e natureza - tornando-se o mais sério problema para compreender os diversas direções nas quais as distintas sociedades enxergam a natureza e atrasando a evolução do pensa-

mento. As grandes dificuldades inscreveram-se, particularmente sobre os caminhos de gestão da natureza e as idéias acerca das necessidades de mudança do desenvolvimento.

Na historiografia elaborada por ADAMS (1990), o entendimento global acerca do ecodesenvolvimento se desenvolveu a partir do Programa “ O Homem a Biosfera ”, sendo fortemente focalizado na Conferência de Estocolmo, a partir da qual traçou o seu caminho internacional. Essa Conferência formou o quadro imediato para o desenvolvimento das estratégias mundiais para conservação.

A situação do ambientalismo no mundo industrializado nos anos 1960 a 1980 teve enorme importância no debate a respeito do papel da ecologia e da conservação no desenvolvimento, referindo sobretudo às questões de meio ambiente global, visto que a percepção social de meio ambiente raramente transcendia as fronteiras e os interesses nacionais. A crise na forma de pensar o meio ambiente em escala global é parcialmente vinculado à Conferência de Estocolmo que avança paralelamente ao crescimento apocalíptico da visão no neomalthusianismo¹⁵.

Assim, a Conferência de Estocolmo tornou-se chave na emergência do meio ambiente global. O foco dessa Conferência baseou-se nos clássicos conceitos do ambientalismo do Primeiro Mundo, particularmente a poluição dominante naquele tempo, e continuou a tratar os problemas de meio ambiente e de desenvolvimento separadamente, perdendo-se o senso de integração entre as visões dos países em desenvolvimento e industrializados. E desta época também o aumento dos novos conceitos politicamente construídos, ressaltam BECKER (1996) e SMOUTS (2001), como o de florestas tropicais.

O balanço apresentado por ADAMS (1990) destaca as contradições, os arranjos e as alianças da Conferência. As reuniões do Comitê Preparatório que ocorreram em Founex, Suíça, em julho de 71 contando com a presença de 27 experts mostraram estas divergências: parecia ser possível que a grande controvérsia sobre as prioridades relativas ao meio ambiente e desenvolvimento do Terceiro Mundo pudesse atrapalhar a Conferência de Estocolmo. As visões do Primeiro Mundo tiveram um relativo sucesso no encontro de Founex, obri-

gando os países em desenvolvimento a aguardar o encontro em Estocolmo. Nesse, ocorreu a redefinição dos objetivos de desenvolvimento e objetivos que incluem fatores ecológicos, culturais e sociais. A controvérsia foi oportuna visto que provocou o surgimento, ainda de forma marginal, durante a Conferência, a discussão sobre os vínculos entre pobreza e degradação ambiental e, alguns itens na Declaração de Princípios reconheceram a natureza dos problemas no Terceiro Mundo.

A Conferência recebeu 113 nações, não teve a participação da República Democrática da Alemanha e ocorreu sob protesto da União Soviética e de vários países da Europa de Leste. Somente 500 organizações não-governamentais estiveram presentes no encontro paralelo, o fórum ambiental.

De maior importância foram algumas deliberações dirigidas aos problemas do Terceiro Mundo, à luz da influência do «espírito de Estocolmo». A principal destaca o não condicionamento das necessidades do desenvolvimento à proteção ambiental. Também foram incluídas recomendações sobre o planejamento do desenvolvimento integrado e planejamento racional para resolver conflitos entre meio ambiente e desenvolvimento. A falta de métodos para a solução destes conflitos foi a principal crítica de ADAMS (1990), em função da perda do conteúdo de tais palavras, quando não se tem os meios para a sua realização demonstrados. Talvez por isso mesmo Sachs insistia tanto em começar a desenvolver experiências, so assim poderiam ser descobertos métodos...

O resultado mais significativo dessa Conferência foi a criação do Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (UNEP). Um espaço específico para as questões ambientais, com a meta de capitalizar a consciência do Sistema das Nações Unidas, mas, seu pequeno tamanho, pobreza de recursos, a relativa fragilidade dentro do próprio Sistema e sua posição periférica, em Nairóbi, limitou evidentemente sua efetividade.

Um dos primeiros trabalhos de repercussão da UNEP, após sua instalação, foi a «Estratégia de conservação Mundial» (IUCN/WWF/UNEP) com a intenção de mostrar «como conservação pode contribuir para os objetivos de desenvolvimento dos governos, da indústria e comércio, da organização do trabalho e profissões» (Peter Scott apud ADAMS, 1990:42). Esse trabalho seguiu os princípios gerais oriundos das discussões

entre IUCN, ECOSOC e UNESCO, usando a base do Programa «Homem e a Biosfera», sucessor do IBP. Neste Programa, as Reservas da Biosfera¹⁶, identificadas segundo a classificação biogeográfica global da IUCN, refletiram o aspecto político pois sua seleção cabia aos governos nacionais.

Ao lado das Estratégias para Conservação Mundial, a UNEP também promoveu o desenvolvimento de outras idéias e princípios ambientais ligados ao ecodesenvolvimento (SACHS, 1981; GLAESER, 1984a) as quais foram fortemente utilizadas nos encontros de Belo Horizonte, em 1978, Berlim, em 1979 e Ottawa, em 1986. Atrás das idéias de ecodesenvolvimento repousava a preocupação com a complexidade intrínseca e as propriedades dinâmicas dos ecossistemas e o caminho que responde pelas intervenções humanas. Assim, ao surgir, o ecodesenvolvimento, como conceito, procurou incorporar as vertentes da pressão política entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, as correntes de pensamento dos anos 70 e aparece como uma maneira de «mudar ecossistemas na direção de sua mais alta produtividade e alta relevância das necessidades humanas enquanto respeitando a interdependência entre homem e natureza» (AMBIO, 1979 apud ADAMS); ou segundo DASMANN (1980) «melhorar as necessidades econômicas dos povos e reduzir o empobrecimento dos sistemas ecológicos dos quais depende o futuro».

Essas idéias se aproximam dos conceitos de desenvolvimento sustentável e do pensamento acerca da sustentabilidade da década seguinte e posteriores: i) o foco nas necessidades básicas; ii) ecodesenvolvimento demanda participação; iii) ecodesenvolvimento trabalha com idéias de tecnologias apropriadas.

Essas formulações de ecodesenvolvimento à parte das Estratégias de Conservação Mundial obviamente difere do escopo de compreensão dos aspectos sócio-econômicos do processo de desenvolvimento. A UNEP procurou enfatizar a descentralização da burocracia, se aproximou da linguagem e das idéias econômicas e políticas, oferecendo uma agenda diferente daquela proposta pelas Estratégias. Finalmente, a aplicação dessas idéias para os países em desenvolvimento se traduziria em constrangimentos tanto de ordem de estrutura econômica e social, de implicações políticas, de constrangimentos de capital, conhecimentos tecnológicos e poder. No entanto esta percepção foi

capaz de colocar o essencial das idéias ambientalistas na matriz do desenvolvimento.

Frentes pioneiras e conservação

Para o Brasil das frentes pioneiras, SACHS já propunha em 1981, alternativas para uma nova estratégia de colonização, lembrando que o ponto de partida deveria ser a prudência, visto que cada ecossistema deveria ter uma solução específica; que ao invés de partir de técnicas existentes, exóticas ao meio, dever-se-ia analisar primeiro as potencialidades de cada ecossistema, começando por estudos gerais de etnoecologia, incluindo a antropologia do cotidiano das populações indígenas e locais. Mesmo propondo esse caminho, Sachs tinha clareza que colonização implicava chegada de um grande fluxo de migrantes, vindo de outros ecossistemas, de outras culturas. Por isso, considerava que deveriam ser colocadas em prática um dispositivo de formação previa e que deveria continuar à medida da implantação do projeto de colonização assim como pesquisa para desenvolver métodos de gestão integrada de recursos e formas de ajudar os colonos em suas necessidades de moradia, alimentação, saúde, educação e cultura.

Sua proposta abrangia três condições fundamentais, para que a colonização visasse primeiro o bem estar dos migrantes, complementada com novas formas de valorização dos recursos naturais:

- i. a capacidade de criar uma economia micro-regional, articulada, reduzindo a dependência com centros importantes da economia nacional;
- ii. ocupação seletiva do espaço compatível com a gestão ecológica dos recursos renováveis, ou seja, ordenação do território estabelecendo “reservas de desenvolvimento”, se possível ligadas por vias de transportes naturais, dando condições de uma articulação de economias micro-regionais, em economia regional, aportando uma solução ao problema de proteção de populações indígenas, habitualmente cercadas dentro das “reservas indígenas”;
- iii. estabelecimento de relações seletivas e equitáveis entre as frentes pioneiras, as economias micro-regionais, a economia nacional e internacional, cabendo ao Estado oferecer-lhes proteção institucional, sob a forma de mercados garantidos e rentáveis para certos

produtos e acesso em condições equitativas aos recursos materiais, técnicos e financeiros. Sua proposta tornava-se simultaneamente crítica quanto aos objetivos da colonização como, evidentemente, às condições políticas brasileiras da época, ainda o período de governo militar. Para ele, a colonização deveria primeiro visar o bem-estar dos migrantes e não servir-se como meio para transferir população de certas regiões ou sequer, como reestruturação fundiária de regiões densamente povoadas. Outra censura relacionava-se à necessidade de reduzir a velocidade do programa de colonização, visto a falta de conhecimento científico suficiente para permitir meios de exploração ecologicamente viáveis dos recursos naturais em regiões tropicais. Dentro desse contexto, é evidente que esses conceitos e propostas não poderiam encontrar ecos dentro das estruturas governamentais por serem paradoxalmente contrários aos objetivos dos diferentes governos militares. O primeiro grande paradoxo foi, sem dúvida, a questão do tempo necessário: uma colonização ecologicamente viável pressupunha um suporte científico anterior que permitisse selecionar espaços como núcleos da colonização ou, como SACHS (1981) propôs, “*reservas de desenvolvimento*”, mas, os objetivos governamentais eram de “ocupar” a região; reduzir a pressão social no Nordeste e grandes cidades e fazer-se presente, com seu conhecimento técnico, que lhe garantiria reconhecimento. Relacionado à essas questões é conveniente esclarecer que antes do projeto Radam-Brasil havia pouco de conhecimento de base multi e interdisciplinar. As experiências localizadas e estudos específicos, em especial no Museu Goeldi e o INPA, existiam em grande quantidade, mas estudos mais globais e interdisciplinares do território amazônico, pautados nessas novas bases teórico-metodológicas, eram restritos. Evidentemente havia séculos de relatos de viagens, de estudos antropológicos, botânicos, políticos, mas não serviram como elementos de base ao processo de decisões de políticas públicas. Mas, a insuficiência de conhecimentos permitiu a difusão, durante séculos, de conceitos como o de “pulmão do mundo”, da geomorfologia da Amazônia como a “imensa planície” ou ainda do desconhecimento das reais nascentes do rio Amazonas, ainda que conhecimentos específicos aprofundados, por exemplo, estudos geológicos, permitiram por outro lado, a exploração

dos recursos minerais.

Seria um erro supor a existência de conhecimento mais genérico dos ecossistemas amazônicos e de suas funções nos anos 70 – 80, que servissem para orientar sua ocupação e uso. Por outro lado, propor métodos de gestão integrada dos recursos era ainda dependente do desenvolvimento de pesquisa aplicadas nessa direção. O INCRA não dispunha de conhecimento necessário do campo para propor seus projetos de colonização, mas tinha premência de ação. Sua grande falha certamente relacionou-se à seleção dos técnicos e agrônomos disponibilizados para dar-lhe a assistência técnica. THÉRY (1977) refere-se à chegada de agrônomos vindos de Estados litorâneos (Espírito Santo, por exemplo), para orientar nordestinos, paranaenses e gaúchos, em plena floresta de Rondônia. Três origens, três meios culturais, três bases de conhecimentos diferenciadas para a exploração de um meio completamente desconhecido.

Outra grande contradição relacionou-se aos beneficiários da colonização. A proposta de SACHS (1981), por exemplo, dirigia-se a colonos, a pequena agricultura familiar. Ainda que o foco do I PND tenha sido inicialmente a população de sem-terra, os pequenos produtores, em três anos a política do INCRA foi profundamente alterada, priorizando o incentivo aos médios produtores para consolidar médios estabelecimentos agrícolas e facilitando-lhes o acesso aos mecanismos de financiamento. O II PND corta, drasticamente, essas metas para voltar-se à “ocupação produtiva” visando a exportação. Essa produção se faz com grandes empresas estruturadas para tal finalidade e não com colonos que não possuem conhecimentos técnicos, que não têm garantias para respaldar seus financiamentos bancários, que só têm sua força de trabalho, tanto para desmatar, quanto para queimar a roça, para insistir na produção e no final, se ver apenas com alguns sacos de grãos e tendo que levá-los nas costas até a cidade mais próxima, se não quisessem ficar à mercê dos intermediários.

Dessa maneira, embora SACHS (1998) considerasse que o conceito de ecodesenvolvimento tenha tido uma rápida carreira, também no Brasil, considera-se que o mesmo expandiu-se nos meios acadêmicos, não-governamentais e que no governo manteve-se restrito ao setor ambiental, principalmente na SEMA. Esta Secretaria, procurava difundir, ao máximo, o conteúdo de ecodesenvolvimento, concitando-o a

constituir-se na base da primeira lei da política nacional de meio ambiente (Lei nº 6983/81), assim como das atividades de educação ambiental, da institucionalização das secretarias estaduais e à emergência de políticas estaduais de meio ambiente onde ainda eram inexistentes. A outra vertente ambiental, a de controle, policial, afrontava as dimensões humanísticas desse conceito e se configurava numa luta contra o desmatamento descontrolado e uso indiscriminado de agrotóxico. No final dos anos 80 a questão ambiental no Brasil amadureceu e foi capaz de transcender o debate dos limites do crescimento, ampliando a compreensão dos problemas de desenvolvimento e das articulações deste com a problemática ambiental.

Ainda que, SACHS (1989) continuasse considerando mais importante a prática do ecodesenvolvimento, a difusão desse conceito implicou em conhecer diferentes bases epistemológicas necessárias para dar o mesmo valor às diferentes dimensões ambientais, sociais e econômicas e às novas dimensões - a política e a cultural, que lhes foram incorporadas. Assim, ainda que se buscasse a realização de experiências locais, o ponto focal dessa corrente e modelo sempre foi o raciocínio em termos planetários e a longo prazo. Uma maneira de reproduzir esse pensar foi o clássico jargão: «pensar globalmente, agir localmente».

Embora para SACHS (1998), os termos desenvolvimento durável ou viável designam sua proposta dos anos 70, um conceito que vai encontrar-se no meio das questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento nos anos 90. A diversidade de idéias que estão inclusas, ancoradas no título de desenvolvimento sustentável, em função de suas origens intelectuais e dos outros movimentos dos quais ela emergiram.

É importante destacar que nem sempre as opiniões são convergentes. Outros estudiosos têm opiniões diferentes sobre o assunto. LEFF (1998) considera que existem diferenças marcantes entre o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. Ao esclarecer essas diferenças, destaca que no ecodesenvolvimento, o Estado é o estrategista e planejador do novo modelo, fundamentado em mudanças das macro-orientações do processo produtivista; é um processo de descentralização econômica e reordenamento ecológico do espaço produtivo; é também um processo de conversão da natureza em um sistema de recursos naturais, como condição da produção e

potencial produtivo para o desenvolvimento. Já o conceito atual de desenvolvimento sustentável é mais concertador de interesses, capaz de dissolver a contraposição desenvolvimento e meio ambiente e o Estado passa a ser apenas mediador entre os interesses de apropriação dos recursos naturais e as estratégias das empresas transnacionais e os direitos das comunidades. Neste processo há explicitação das lutas sociais pela propriedade e pelo controle dos recursos naturais, aspecto com o qual POSEY (1996) concorda. É o próprio confronto entre a assimilação das condições de sustentabilidade, os mecanismos de mercado e os processos políticos de reapropriação da natureza.

Assim, se considera-se o modelo anterior de desenvolvimento regional da Amazônia desastroso do ponto de vista da inserção social e dos impactos ambientais, um dos grandes desafios da atualidade passa a ser a gestão da Amazônia e o seu modelo de desenvolvimento sustentável, transformando-a em uma questão que é, ao mesmo tempo, regional, nacional e global.

Não cabe aqui trabalhar mais profundamente nas diferenças de visões de desenvolvimento sustentável ou no conjunto de instrumentos teórico metodológicos de cada uma delas, inúmeros cientistas já o fizeram. O que pretende-se é decodificar o que estes contribuíram para alterar as políticas territoriais. No entanto, fundamental é procurar compreender a constante progressão dessa base teórica, incluindo novos elementos, buscando formas de interpretar como esses elementos contribuem para modelos diferenciados. O discurso do desenvolvimento sustentável tem sido explorado, apropriado, utilizado nas alocações a respeito das prioridades políticas governamentais, mas é importante analisar como essas prioridades irão se territorializar.

Para concluir o capítulo, considera-se importante ressaltar que a análise da estruturação do espaço amazônico se fez por meio da utilização de duas correntes de pensamento, o estudo das dinâmicas territoriais decorrentes das frentes pioneiras e das estratégias da geopolítica de segurança nacional, ambos reflexos de processos externos à própria Região. Esses processos de estruturação do espaço são importantes porque a serão reproduzidos na Amazônia do século XIX.

Embora exemplos de frentes pioneiras existiram num passado mais remoto, novos elementos foram intro-

duzidos nos anos 1970: i) políticos, vinculados à questões de segurança nacional interna e externa; ii) econômicos, explicados pela substituição da agricultura tradicional pela empresa, grupos industriais novos tipos de investimentos; iii) legais, através dos nexos do direito de propriedade ao invés da posse.

Inseparável da estratégia geopolítica dos militares no poder, a impulsão à ocupação da região pelas frentes pioneiras esteve estimulada, de um lado pela propaganda alicerçada no sonho da propriedade, elemento estimulador no seio das classes sociais desprovidas de propriedades e da extrusão inerente ao processo de consolidação capitalista dos territórios, e de outro, pelos novos formatos dos investimentos públicos. Processo alimentador de conflitos sociais e territoriais e gerador de consequências ambientais.

Esse contexto nutriu numerosas críticas nacionais e internacionais, mas foram estas últimas que conseguiram provocar mudanças sobretudo nos financiamentos externos oriundos de organismos multilaterais: se antes seus empréstimos serviram para a construção das estradas que foram as causas do desmatamento, da degradação ambiental e de conflitos territoriais, no início dos anos 1990 esses mesmos organismos passaram a exigir «estudos de impacto e avaliações ambientais», a participação de ONG e de comunidades locais que seriam beneficiadas pelos programas, obrigando a adequação das políticas nacionais à esses novos imperativos.

Com efeito, o elemento territorial do discurso do eco-desenvolvimento serve de base para a análise dos instrumentos e mecanismos que podem ser atribuídos a demanda social gerada por esse discurso: a questão de ocupação seletiva do espaço compatível com a gestão ecológica dos recursos renováveis, ou seja, a ordenação do território.

Vários estudos procuraram demonstrar que o processo de denúncias, calcado no movimento ambientalista e nas organizações não-governamentais, ao ser incorporado ao discurso governamental, tornou-se gradativamente despolitizado MAGALHÃES (1996), ou seja, para ele, um processo de cooptação, pelo governo, de parcelas de sociedade organizada nesse movimento ao incluí-los nos mecanismos de gerenciamento da política ambiental.

Será, nesse contexto, empreendida a análise, no próximo capítulo, do Programa Nossa Natureza, que centrou-se nas questões de ordenamento do espaço e

no direcionamento do uso e da gestão do território, sustentando estratégias de segurança e defesa do desenvolvimento nacionais, propugnando o controle e a soberania na ocupação do território amazônico. Estes elementos foram tomados como o principal “ mote ” na incrementação e na politização do debate ambientalista desse Programa, tendo, seu eixo, sido deslocado para o setor estratégico do governo ainda sob o domínio e visões militares.

No próximo capítulo procurar-se-á encontrar respostas para algumas questões que continuam pendentes. Como pode-se explicar a circunscrição dessas idéias novas, arregimentadoras de princípios mais integradores e humanistas aos limites do setor ambiental? Quais foram as políticas de proteção ambiental e qual seu poder de influência na estruturação dos territórios amazônicos? Que estratégias incorporam os novos instrumentos técnicos governamentais alicerçados na diferenciação ecológica do espaço? Em que medida os militares conseguem manter sob suas influências o discurso ambientalista?

Notas

¹ Entre diversos pesquisadores, privilegiou-se as obras de Castro e Hébette, do NAEA/UFGA; Guilherme Velho (1972), Charles Wagley (1974), Goodland (1975), Théry (1976), Foucher (1977), Monbeig (1977), Tricart (1977), Droulers (1978), Ianni (1979), Ab'saber (1980), Mattos (1980), Valverde e Freitas (1980), Rivière d'arc (1981), Foweraker (1981), Kleinpenning (1981), Fernando Henrique Cardoso (1981), Becker (1982), Salati et al (1983), Bunker (1985), Fearnside (1990), Kohlhepp (1991), Ariovaldo Umbelino de Oliveira, para identificar as diversas correntes

² Forewaker (1981) citando Nelson (1973) destaca que entre 1940 e 1973 mais de 100 projetos de colonização foram realizados na América Latina.

³ As teses geopolíticas de militares brasileiros como Golbery e Mattos, na verdade, só fizeram reforçar a idéia de «imperialismo brasileiro». MATTOS (1980) ressalta, entre seus argumentos, a melhor condição técnica e tecnológica das forças armadas brasileiras e, que a presença do Estado nas fronteiras permitia consolidar o desejo de reconhecimento nacional. O «sonho» de Mattos quanto a conquista econômica da Amazônia é reforçada com a necessidade de articulação entre os pactos amazônico e andino, no qual o Brasil deveria assumir um papel que contrabalançasse o peso da Venezuela, na região.

⁴ FOREWAKER (1981) estuda os diferentes passos do processo legal e as articulações empresas-instituições públicas e relaciona-os com as fases do movimento, procurando mostrar que o nível de engajamento de empresários em atividades extrativistas vai mostrar o estágio pré-capitalista das frentes. Seu estudo pautou-se na comparação desse processo no Paraná, Mato Grosso e Pará.

⁵ RIVIÈRE D'ARC (1981:426) destaca que esse processo foi representativo da convergência de interesses de segmentos econômicos ao comprarem terras locais e disporem de meios para produzir no Paraguai, aliados às ofensivas diplomáticas para acelerar acordos com esse país que garantiriam a hegemonia do Brasil sobre os recursos hídricos do rio Paraná (a hidrelétrica de Itaipu) em detrimento da Argentina. SOU-CHAUD (2000) faz uma análise da produção da soja na região limítrofe ao Brasil - Estado do Mato Grosso e da importância dos «brasiguaios» nesse processo.

⁶ A presidência de Juscelino Kubitschek compreendeu os anos de 1955 a 1960.

⁷ «O INCRA foi criado em 1970 como resultado da fusão do IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e INDA - Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário com o objetivo de colonizar a região Amazônica. Tornou-se o mecanismo central de implantação do PIN», citado em FOREWAKER (op cit,135).

⁸ O TCA reúne o Brasil, a Bolívia, Colômbia, Equador, Guayana, Peru, Suriname e Venezuela, embora assinado em 1978, o TCA só entrou em vigor em 03 de agosto de 1980. Mas outras motivações políticas também impulsionaram a proposição desse Pacto: a necessidade de contrabalançar o peso da Venezuela que dirigia o Pacto Andino. Para aprofundar sobre esse tema ver APESTEGUY Cristine et al (1979) e RIVIÈRE D'ARC, op cit.

⁹ Estes elementos foram reforçados por COY, Martin, na conferência «Différentiation des fronts pionniers en Amazonie brésilienne», no seminário do «grupo Amazonie», em 05 de abril de 2002.

¹⁰ KLEINPENNING, op cit, (251-256) analisa detalhadamente os investimentos que encorajaram o aparecimento da pecuária em grande escala e os mercados que poderiam ser atendidos com o aumento do rebanho bovino para 6 193 000 de cabeças.

¹¹ Um balanço foi apresentado por EGLIN e THÉRY, op cit, (86-87).

¹² Segundo EGLIN e THÉRY, op cit (70-76) depois de 1957 a Prospec realizou estudos para o DNPM e conhecedora das possibilidades da grande jazida de Carajás solicitou direitos de prospecção e de exploração em nome de seus funcionários e em 1977 desistiu da exploração, mas para isso demandou uma indenização de mais de 50 milhões de dólares pelos investimentos já realizados.

¹³ Esse Serviço (SPI) foi extinto em 1967, sendo substituído pela FUNAI, criada em 05/12/1967.

¹⁴ A Conferência da Biosfera, Paris 1968, tornou explícito o crescimento dos engajamentos de conservacionistas e ambientalistas com o processo de desenvolvimento. Depois dessa data, sobretudo depois de 1974, o Programa Biológico Internacional (IBP) promoveu os vínculos entre a ciência ecológica e desenvolvimento, debatendo os problemas ambientais de natureza global.

¹⁵ Esse globalismo no meio ambiente não é novo,

considera ADAMS (1990): já nos anos 20, Raymond Pearl discutia o fenômeno do crescimento populacional e todo o espectro desse crescimento. A Unesco nos anos 50 desenvolveu aplicação de evidências científicas no debate acerca da população e do desenvolvimento, ressaltando o problema do excesso populacional, argumentos conhecidos e comentado extensivamente nos anos 50. Os argumentos neo-malthusianos tiveram proeminente influência sobre o ambientalismo dos anos 60 e 70. Embora renegado, muitos ambientalistas continuaram a oferecer argumentos sobre o crescimento da população nas questões globais: «o remédio é deixar aos caminhos da privação e da natureza, da violência, da fome ou peste, pois é o próprio caminho do desenvolvimento humano que tem aumentado esses problemas». Essa forma catastrófica do pensamento ambiental também tem paralelos próximos ao debate acerca do crescimento econômico.

¹⁶ As Reservas da Biosfera, segundo o MAB é um conceito e um instrumento para as populações de regiões florestais. Elas deveriam cumprir três funções complementares e interativas: a) *função de conservação*, para assegurar a manutenção das paisagens dos ecossistemas, das espécies e de sua variabilidade genética; b) *função de desenvolvimento*, para encorajar um desenvolvimento durável sobre o plano ecológico, sociológico e cultural no nível local; c) *função logística para a pesquisa*, o monitoramento contínuo, a formação e educação em matéria de conservação e do desenvolvimento durável ao nível local, regional e global.

Capítulo 2 - Políticas ambientais e a proteção territorial

Este capítulo propõe-se a abordar criticamente alguns dos avanços e recuos da questão ambiental brasileira no âmbito das políticas públicas assim como a eficiência dos instrumentos e mecanismos criados. Criados com base em fundamentos preservacionistas e de controle a maioria desses mecanismos permaneceu setorial, ainda que alguns deles englobassem parcialmente, outros setores da política pública nacional. A abrangência desta política e seus instrumentos foram sendo alterados e aperfeiçoados em função de demandas sociais e do avanço da abertura democrática no país.

Abrangendo as modificações do quadro conservacionista no país e em especial no que se refere à Amazônia, a análise deste capítulo inclui um período aproximado de 20 anos e focaliza algumas das últimas ações governamentais realizadas no limiar da Conferência do Rio, em junho de 1992, adotadas como uma estratégia destinada a evidenciar, ao mundo, uma radical transformação não apenas em seus discursos, mas também em seus objetivos políticos.

Neste contexto, procura-se enfatizar a evolução dos instrumentos da política ambiental voltados para a proteção e gestão do território e as suas contradições face a outros programas governamentais que continuaram existindo, com objetivos relacionados às questões de segurança e soberania nacionais. Desse modo, as restrições e denúncias ambientalistas foram cooptadas e incorporadas no âmbito da estrutura governamental federal. É assim que se criou o Programa Nossa Natureza, com objetivos e coordenação militares (embora com participação técnica de outros setores governamentais, inclusive o de meio ambiente) transformado no exemplo de investimento governamental para a ocupação da Amazônia, sem provocar os índices elevados de desmatamento. Um programa desenvolvido com a utilização da propaganda, em grande escala, anunciando a transformação das atitudes e planos governamentais.

Foi no âmbito deste Programa que se reiniciou a discussão do ordenamento territorial da Amazônia, que se ampliaram as demandas e a formatação do

zoneamento ecológico-econômico. Este é um tema constantemente em debate, muitas vezes visto como a *panaceia* para os graves problemas ambientais decorrentes da ocupação recente da Região e como o alicerce para os decisores políticos fundamentarem tecnicamente suas decisões.

Além da política ambiental, estrito senso, agrega-se a análise da demarcação das terras indígenas¹, considerando-a não somente um elemento de proteção da biodiversidade amazônica, mas simultaneamente um fator de restrição ao fracionamento fundiário e de mudança de uso da terra. Ou seja, a demarcação das terras indígenas é um fator determinante na estruturação e dinâmica territorial amazônica.

1. A questão ambiental nas políticas públicas

Um dos marcos mais significativos da política ambiental brasileira é a lei 6938/81², por sua abrangência e por procurar maneiras de introduzir a variável ambiental em outros setores da economia. Vale destacar que, embora tenha sido aprovado em pleno período militar, essa legislação alterava os papéis dos poderes públicos, descentralizando as decisões e ampliando a participação na formulação das políticas assim como sua execução para os níveis estaduais e municipais, mantendo na União os papéis de coordenação, articulação e de fomento. Naquele período a proposição do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) e seu órgão consultivo e deliberativo, o CONAMA constituiu-se em inovação não apenas técnica, mas sobretudo política, por assegurar a participação de representantes da sociedade organizada nas decisões e por contar com a cooperação inter-institucional, oferecendo, com esse procedimento, maior capilaridade e consistência à política ambiental.

Os dez princípios daquela lei objetivavam assegurar as condições de desenvolvimento sócio-econômico, garantindo a preservação, a melhoria da qualidade ambiental e a participação da sociedade. O objetivo maior tratava da compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, ou seja, refletia as discussões internacionais sobre o ecodesenvolvimento.

A contemporaneidade da lei é um ponto a ser des-

tacado, pois embora tenha sido aprovada³ em um contexto nacional no qual questões de ecologia e proteção de ecossistemas eram relegadas a segundo plano, seus princípios já demonstravam compreensão acerca das diversidades locais bem como da necessidade de envolvimento de todos os níveis de governo e todos os segmentos da sociedade. Por isso também já apontava que a política ambiental não poderia ser apenas uma política setorial compensatória e que seus princípios deveriam ser incorporados pelas diversas outras políticas públicas.

O escopo dessa política abrangia instrumentos que foram desenvolvidos para tornar efetiva sua implementação, os quais eram avançados tanto do ponto de vista técnico quanto institucional em relação ao contexto político nacional autoritário e voltado para a expansão da economia. Esses mecanismos representavam a intenção de inserir a dimensão ambiental nos processos de planejamento direcionados aos espaços urbanos, regional e áreas protegidas:

- a avaliação de impactos,
- licenciamento e a revisão das atividades potencialmente poluidoras,
- as penalidades disciplinares ou compensatórias;
- a criação de espaços territoriais protegidos pelos poderes federal, estadual e municipal (Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que ampliou o antigo sistema abrangendo áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas),
- os padrões de qualidade ambiental (e as diretrizes sobre o zoneamento industrial, o transporte de cargas perigosas, a produção e acumulação de agrotóxicos),
- a absorção de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental,
- zoneamento ambiental,
- sistema nacional de informações sobre o meio ambiente,
- cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais,
- a definição de responsabilidade civil e criminal por atos relacionados com a atividade nuclear.

À época estes instrumentos difundiam princípios a respeito da existência de limites para os usos dos recursos ambientais e da necessidade de aumentar o

grau de conhecimento sobre o assunto.

Uma visão geral crítica sobre as diversas etapas do processo de avaliação de impactos ambientais e da sua eficácia na prevenção dos danos ambientais ocasionados pelas atividades humanas permite apontar diversas de suas fragilidades, embora o sistema estivesse em pleno funcionamento no final dos anos 1980. Isto afetava as escolhas nas categorias de impacto ambiental; nas metodologias de elaboração do RIMA; nos programas de mitigação e compensações ou de prevenção e contingência e sobretudo nos programas de acompanhamento. Somavam-se a estes pontos os mecanismos, ainda precários, de participação dos segmentos sociais. Os baixos valores das multas e os demorados procedimentos administrativos, quando aplicados, acabavam funcionando mais como um estímulo ao desrespeito das normas do que como uma repressão à continuidade das ilicitudes.

No que se refere ao licenciamento ambiental estabeleceu-se um expressivo conjunto normativo com Leis, Decretos e Resoluções que constituíram o Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAP). Entretanto, para cumprir todos os passos previstos nos fluxos dos procedimentos, o tempo gasto tornava-se extremamente longo, impulsionando à uma “política de fechar os olhos”, deixando as ações se desenvolverem irregularmente até que as mesmas se tornassem irreversíveis. Um exemplo, que pode ser emblemático, foi a expansão dos condomínios urbanos no Distrito Federal, dentro das APAs do rio São Bartolomeu e do Descoberto. Diante desse quadro, as ações de controle ambiental perdiam sua razão de ser.

Normalmente os estudos prévios sobre os impactos, exigidos nas etapas preliminares dos empreendimentos potencialmente geradores de impactos, ao serem realizados respondiam às exigências legais e viabilizavam a implantação dos mesmos, no entanto, o monitoramento e controle das recomendações de mitigação de impactos identificados acabavam por não se realizar.

Os macroobjetivos das políticas de desenvolvimento econômico e de incorporação da Amazônia ao mercado nacional prevaleciam sobre as questões ecológicas e de preservação de áreas naturais, transformando os mecanismos e instrumentos da política ambiental em mecanismos compensatórios,

deixando as dimensões de sustentabilidade completamente esquecidas ou mesmo fragmentadas.

A maneira pela qual estes instrumentos foram utilizados reforçava esse caráter: sua aplicabilidade restringia-se a alguns setores privados – o próprio setor público se desobrigava de respeitar tais condicionantes. Mesmo com instrumentos de controle que já haviam sido criados no âmbito da legislação ambiental, os grandes projetos governamentais da década de 1980 nunca foram objeto de avaliação ambiental e nem demandavam o licenciamento à SEMA: a exemplo da fábrica de celulose do projeto Jari. Os grandes projetos amazônicos passaram ao largo desta legislação.

Os padrões ambientais que tratam de uso da terra, de uso da água, da qualidade do ar e de coleta de resíduos foram sendo cada vez mais aprimorados por meio de um conjunto de resoluções do CONAMA, aprovadas ano a ano, o que permitiu um respaldo técnico bastante amplo nos debates que antecederam a inclusão do artigo 225 e do capítulo sobre o meio ambiente na Constituição nacional.

Outro instrumento desenvolvido, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação⁴ (SNUC), permitiu a criação e enquadramento de diversas áreas protegidas, ampliando o total de espaços preservados no país. Enquanto em 1973 existiam apenas o Parque Nacional do Araguaia (TO) e a Floresta Nacional de Caxiuanã (PA) como áreas protegidas, em 1992 eram 61 (ver tabela nº 4), o que permite constatar o aumento da importância da política ambiental e o seu direcionamento aos aspectos da preservação.

O zoneamento ambiental foi um dos instrumentos propostos pela lei 6938/81 inicialmente pensado para orientar o uso e ocupação de novos espaços, no entanto, por ter sido visto como restritivo acabou tendo sua aplicação restrita aos Planos de Manejo de Unidades de Conservação. Consequência do jogo de forças que se estabeleceu entre a área ambiental e instituições responsáveis pelo ordenamento territorial, sendo substituído pelo zoneamento ecológico-econômico.

Mas, se o «endereço» do setor ambiental no âmbito do governo federal foi definido com a institucionalização da SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente) em 1973, atribuindo-lhe a responsabilidade de cuidar da conservação do meio ambiente,

ênfatisando aspectos de controle da degradação ambiental e recursos hídricos, não se pode dizer o mesmo quanto à sua importância na estrutura governamental pois a falta de espaço político-administrativo e a insuficiência de recursos marcaram a sua trajetória. Assim a atuação da SEMA na década de 1970 circunscreveu-se à popularização da temática ambiental, fomentando a criação de órgãos estaduais e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, aumentando o número de Unidades de Conservação, mas com uma característica predominantemente setorializada: a de controle da poluição e preservação de áreas naturais.

BURZTYN (1994) considera que ao longo da década de 1980, em meio à recessão e crise, as políticas ambientais foram descontínuas, apesar das tentativas de decisores, técnicos e pessoal administrativo desse setor no governo federal. A maior atuação continuou a se dar no plano federal, mesmo com um quadro de recursos humanos e materiais escassos, e na maioria dos Estados os resultados foram reduzidos. Apesar dessa relativa marginalidade frente ao poder e ao aparelho do Estado foi, sem dúvida, a existência desse conjunto de normas somada à participação ativa de funcionários em organizações ambientalistas e as atitudes mais agressivas dos segmentos ambientalistas não governamentais que respaldaram as conquistas constitucionais.

Até meados de 1990, a ação federal no que se refere à áreas protegidas⁵ privilegiava os parques nacionais, as reservas biológicas, as estações ecológicas que excluíam a presença humana, mas embora atuando no sentido de aumentar o número de áreas protegidas, pouca importância foi atribuída à regularização fundiária dessas áreas.

A forte pressão reunindo imprensa e ONG, nacionais e internacionais no final dos anos 1980 sobre os elevados índices de desmatamento divulgados pelo INPE, criando inclusive restrições de mercado a produtos brasileiros, notadamente a madeira amazônica, obrigou a adoção de uma medida de impacto para provar que o governo se preocupava com o meio ambiente: a convocação de uma comissão interministerial para a elaboração de um programa que orientasse suas ações na Amazônia.

2. O Programa Nossa Natureza

Este Programa, criado em 12 de outubro de 1988 pelo Decreto nº 96 944/88, objetivava encontrar meios de viabilizar uma nova política nacional de meio ambiente, ampliando o universo das atribuições para englobar questões relacionadas ao uso do solo e dos recursos naturais. Os seis objetivos básicos previam:

- conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis;
- regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica;
- estruturar o sistema de proteção ambiental;
- desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação dos recursos naturais renováveis e proteção do meio ambiente;
- disciplinar a ocupação e a exploração racional da Amazônia Legal, fundamentados na ordenação territorial;
- proteger as comunidades indígenas, as populações envolvidas no processo extrativista e as ribeirinhas.

Esse grupo interministerial foi organizado em seis grupos de trabalhos sob a coordenação de uma Comissão Executiva presidida pela SADEN, Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional. O diagnóstico apresentado por esse grupo, na verdade, reafirmou a situação da Amazônia Legal, denunciada sistematicamente por cientistas e organizações não-governamentais e pelo próprio setor ambiental dentro do Governo:

- altas taxas de desmatamento e de queimadas, em função dos incentivos fiscais e dos investimentos em projetos agro-pecuários, especialmente nos dois anos que antecederam a criação desse Programa (1987 e 1988);
- superposição entre instrumentos e ações dos responsáveis institucionais para tratar de temas ambientais e de recursos naturais no nível federal, sobretudo entre SEMA e IBDF;
- falta de um sistema ordenado de proteção ambiental e existência de uma área extremamente reduzida de Unidades de Conservação na Amazônia e embora houvesse a obrigatoriedade de demarcação das terras indígenas, a maior parte entre elas ainda encontravam-se

sem terem sido demarcadas ou mesmo reconhecidas;

- alto nível de impactos gerados pela mineração e pela garimpagem, assim como a elevada taxa de mercúrio e substâncias químicas usadas para preservar madeiras, etc.

Os seis grupos de trabalho desenvolveram estudos relacionados com os seguintes temas:

- Proteção da cobertura florística;
- Substâncias químicas e processos inadequados de mineração;
- Estruturação do sistema de proteção ambiental;
- Educação ambiental;
- Pesquisa;
- Proteção do meio ambiente, das comunidades indígenas e ribeirinhas e das populações envolvidas no processo extrativista.

Seus prognósticos indicaram alternativas de modificações dos instrumentos legais e mecanismos administrativos, assim como incluiu medidas e meios complementares. Ao final dos trabalhos mais de 50 propostas foram apresentadas (22 projetos de textos de leis, decretos e portarias; 25 memorandos do Presidente da República aos ministérios concernentes e os decretos de criação de três parques nacionais e uma reserva biológica) que, de uma maneira ou outra, estavam relacionadas com a política ambiental e florestal, a proteção das comunidades indígenas e extrativistas, a pesquisa ambiental, o ordenamento territorial.

Entre as medidas complementares destacavam-se aquelas vinculadas à reforma agrária nas regiões de origem dos fluxos migratórios, para a sua redução e ordenamento em direção ao Norte e a intensificação da ocupação econômica no Centro-Oeste, os estudos de viabilidade para montagem de uma estrutura unificada de monitoramento territorial, a formulação de um programa de segurança pública e justiça na Região e a participação das Forças Armadas na Amazônia Legal.

Evidentemente, esse amplo leque de sugestões não foi implementado em sua totalidade. Primeiro, em função de que muitas delas exigiam não apenas articulações constantes e o engajamento de diversos setores não interessados na conservação ambiental. Segundo, pela falta de recursos financeiros. Como o Programa foi inicialmente concebido sem um

montante de recursos definidos, ao final do prazo de 120 dias quando relatório foi entregue, apresentou-se um balanço das medidas já implementadas (por exemplo, uma série de decretos, projetos de decretos e portarias, minutas de instrumentos decisórios) e a solicitação de sua continuidade avaliada pela aprovação de novos recursos orçamentários, como demonstra o quadro abaixo:

Investimentos Setorial (Florestamento e Reflorestamento) - Fiset; dos créditos oficiais ou projetos agrícolas e pecuários na Amazônia Legal; da regulamentação do uso de agrotóxicos e do uso e comercialização do mercúrio e do cianeto em atividades mineradoras; da inclusão na legislação de mineração da pequena empresa e do processo de garimpagem.

Tabela nº 1 - quadro sintético de custos para o Programa Nossa Natureza

Discriminação	1989*	1990*
Grupo I - Proteção da Cobertura Florística	21.982	26.813
Grupo II - Substâncias químicas e processos inadequados de mineração	26.266	4.052
Grupo III - Estruturação do sistema de proteção ambiental	13.594	19.734
Grupo IV - Educação ambiental	3.670	-
Grupo V - Pesquisa científica	35.100	49.500
Grupo VI - Proteção do meio ambiente, das comunidades indígenas das populações envolvidas no processo extrativista	78.185	78.185
Total	178.797	178.284

Fonte: Exposição de motivos, 1990 (*) valores em NCz\$ 1.000, a preços de janeiro de 1989.

Apesar da totalidade das recomendações sugeridas no Programa Nossa Natureza⁶ não terem sido implementadas, houve resultados importantes: ampliou as atribuições governamentais no setor ambiental e um dos resultados mais imediatos foi a reestruturação do setor com a criação do IBAMA (Lei nº 7735 de 22 de fevereiro de 1989), que absorveu as antigas atribuições dos quatro órgãos de origem (SEMA, IBDF, SUDEPE e SUDHEVEA). Somaram-se à institucionalização dos mecanismos financeiros e operacionais da área ambiental, o Fundo Nacional de Meio Ambiente⁷, novas Unidades de Conservação (4 APAs, 6 Reservas Biológicas, 1 Estação Ecológica, 6 Parques Nacionais e 12 Florestas Nacionais), alguns programas específicos, com mecanismos de controle para conter as ações antrópicas predatórias na Amazônia Legal, o Programa Nacional de Meio Ambiente⁸, o PREVFOGO e o Plano Emergencial de Controle de Derrubadas e Queimadas na Amazônia Legal. A intensa campanha de fiscalização da fauna e da flora e o grande esforço no controle das queimadas que o IBAMA realizou imediatamente após sua criação promoveram um ganho político ao governo. Entre os outros resultados merecem destaque a suspensão dos incentivos fiscais⁹ dos Fundos de

Avanços puderam ser conseguidos também no Programa de Educação Ambiental, a cargo do MEC, por ter superado o longo debate entre criar uma nova disciplina ou incluir de maneira interdisciplinar as noções de ecologia e preservação do meio ambiente assim como de experiências pioneiras. À criação de oportunidades de debates sobre a questão e divulgação de informações ambientais, agregaram-se a dois novos mecanismos importantes para a pesquisa: o Programa Norte de Pós-graduação e a Comissão Coordenadora Regional de Pesquisas na Amazônia - CORPAM¹⁰. Estabeleceram-se as bases para realização do zoneamento ecológico-econômico da Amazônia Legal pelo IBGE, tendo sido reafirmada a responsabilidade da União na sua elaboração, assim como a necessidade de estreita colaboração com os governos estaduais. O diagnóstico havia identificado 23 áreas com base em critérios fisiográficos-ecológicos e eleitas nove como prioritárias (Xingu/Iriri, Baixo Rio Negro/Uatumã, Médio e Baixo Amazonas, Carajás, Alto Capim e Baixo Tocantins, Tocantins/Araguaia, Rio Branco, Juruena e Rio Araguaia) onde seriam aprofundados os estudos para identificar as ações de fiscalização

e monitoramento da cobertura florística, de educação ambiental, apoio comunitário, implementação e regularização de unidades de conservação, áreas indígenas e reservas extrativistas e recuperação de áreas degradadas. Foi reforçada também a necessidade de realização do *ordenação territorial da Amazônia* visando orientar a ocupação e o uso do solo, através da definição de áreas destinadas às diversas atividades tanto econômicas como outras e também como um pré-requisito para a formulação da política florestal.

Apesar da prioridade declarada nos documentos, o próprio zoneamento ecológico-econômico das novas áreas críticas, não foi concluído no prazo de 24 meses que foi estabelecido.

Argumentos «nacionalistas» presentes no Programa O relatório da Comissão Executiva desse Programa destaca que, embora a Amazônia brasileira estivesse ocupando os noticiários nacionais e internacionais em frequência nunca antes vista, “a destruição da floresta amazônica não interessa ao Brasil pois as consequências seriam sentidas primeiramente na economia nacional e regional”. Continuando sua argumentação assinalou que «o governo brasileiro, embora não abrindo mão de sua determinação soberana de valorizar, em benefício da sociedade brasileira, os recursos naturais desse enorme segmento do território nacional, reconhece a gravidade das atuais tendências do processo de ocupação da Amazônia». Esta comissão ao lançar o Programa Nossa Natureza reconheceu a necessidade imediata de ações efetivas, inserindo no âmbito desse, o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal.

A preocupação brasileira com a Amazônia relacionava-se à modificação do ciclo hidrológico e as consequências na erosão dos solos, assim como o desmatamento pelo empobrecimento do patrimônio genético do país, mas simultaneamente ressaltou simultaneamente que «o governo brasileiro em pleno exercício de sua soberania nacional, vem desde os anos 50 até hoje realizando investimentos de monta e executando programas na região, visando sua efetiva integração econômica ao país, através de sua ocupação demográfica e exploração econômica de seus recursos naturais». Esse relatório destacou ainda que

«é preciso reconhecer que estas medidas (ações de proteção ao meio ambiente e preservação de ecossistemas) têm sido modestas, resultado do baixo nível de investimento governamental no setor. Isto se deve, talvez, ao fato de, sob a visão política

dominante até o presente, serem estas ações consideradas antagônicas ao desenvolvimento econômico, e não complementares de uma ação visando o desenvolvimento integrado da região e da sociedade brasileira».

Alguns aspectos relevantes do contexto nacional no período em que esse Programa foi institucionalizado merecem ser destacados, relacionados à existência de condições ao mesmo tempo favoráveis e desfavoráveis quer do ponto de vista político quer do ponto de vista técnico:

Um contexto politicamente favorável tinha sido criado com o clima de mobilização e debate nacional visando a nova Constituição brasileira, pondo em relevo as posições conservacionistas - um capítulo tratava exclusivamente do meio ambiente; fazendo avanços do ponto de vista técnico no que se relacionava a proteção do meio ambiente no desenvolvimento do país - por meio do artigo 21 que trata da competência da União para promover planos de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social englobando a dimensão ambiental. Esses capítulos - e seus instrumentos - representavam, sem dúvida, ganhos a partir dos anseios expressos pela sociedade organizada.

Nesse sentido, o paradoxo foi manifestado pela decisão presidencial de fazer da área militar - a SADEN¹¹ - a coordenadora do Programa, em detrimento da área ambiental, provocando o descrédito do mesmo em relação à sociedade organizada, mas respondendo às preocupações dos setores militares sobre a soberania do país na Amazônia - objeto de propostas de internacionalização com a formação de um «governo internacional» como alternativa ao descaso brasileiro frente à degradação social e ambiental da Região. Assim, o documento final reafirmou a proposição de “participação das Forças Armadas na Amazônia Legal, com a missão de cooperar nas ações governamentais, sempre atentas aos princípios constitucionais”, contrapondo-se firmemente às denúncias dos segmentos indigenistas relacionadas ao descaso e a subtilidade do retalhamento de terras indígenas face à face os interesses militares (ALBERT, 1990, CIMI, 1989, SANTILLI, 1987).

De outro lado, a política externa visava trazer para dentro do território brasileiro um debate maior, internacional e que permitisse ao país assumir posi-

ções mais estratégicas que o simples posicionamento de defesa frente as acusações internacionais a respeito da degradação da Amazônia. A oferta do Brasil sediar a “conferência que tratasse de desenvolvimento e de meio ambiente”¹², foi apresentada pelo embaixador Paulo Nogueira Batista, durante a Assembléia das Nações Unidas, em 13 de dezembro de 1988. O desempenho do setor diplomático durante os preparativos e na Conferência correspondem a tais objetivos e a análise mais detalhada das estratégias desenvolvidas tanto nesse período preparatório como na própria Conferência será objeto do próximo capítulo.

Portanto, é interessante analisar a argumentação desenvolvida, no diagnóstico do Programa, no sentido de comprovar os propósitos governamentais na Região durante o período precedente: o crescimento das instituições científicas e acadêmicas; as instituições federais implantadas (SUDAM, SUDECO, SUFRAMA, SUCAM); os programas Grande Carajás, o RadamBrasil, o Polamazônia, o Polonoroeste; as redes viárias (Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Rio Branco, Porto Velho-Manaus, Manaus-Boa Vista, Cuiabá-Santarém; a ferrovia Carajás-Porto de Ponta da Madeira, em São Luís); a modernização da infra-estrutura dos aeroportos e das telecomunicações. Ainda como parte deste balanço, as autoridades reconheceram que havia ocorrido fortes impactos sociais e ambientais decorrentes dessa modernização.

Este relatório incluiu também acusações relacionadas à participação significativa dos países ricos no processo de agravamento dos problemas globais e de salientou os interesses destes países:

«a destruição das florestas tropicais úmidas, particularmente da floresta amazônica, vem atraindo o interesse dos países industrializados, não só porque constituem os ecossistemas mais ricos em espécies biológicas, mas sobretudo pelas possíveis influências climáticas globais. Sob esse aspecto, a Amazônia passa a ter um valor estratégico sem precedentes no cenário internacional, representando um importante fator de negociação política para os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica e muito particularmente para o Brasil, que detém a soberania sobre a maior parte da área deste complexo de ecossistemas florestais e aquáticos». (Brasil, 1989:26)

Portanto deixou claro que o país não poderia estar sozinho no banco dos réus – constituindo, assim, parte dos argumentos que foram utilizados nas negociações internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. Outros estudiosos unem-se à SANTILLI (1989b) na crítica à posição nacionalista/ecologista que este Programa procurou divulgar, destacando a estratégia brasileira de buscar apoio nos países do TCA para focalizar a rejeição ao debate internacional sobre a Amazônia e a ameaça à soberania e segurança nacionais.

3. A Constituição Federal, novas instituições, novos instrumentos e velhas práticas.

A ocorrência de conflitos durante as décadas de 1970 e 1980, especialmente os sociais e ambientais, a mobilização internacional e nacional dos anos 80 e a crise política e financeira do Estado nacional, pressionou governantes e representantes legislativos para mudanças. A Constituição Federal incorporou instrumentos e reforçou o aspecto democrático, participativo e descentralizador da lei 6938/81 e avançou na proposição de proteção dos diversos ecossistemas brasileiros. As mudanças institucionais refletiram, em parte, a pressão organizada da sociedade, ao mesmo tempo, o governo assumia uma postura pró-ecologia e refletia também o crescimento da postura nacionalista.

Assim no final dos anos 1980 a questão ambiental tinha deixado de ser de uma questão, em função de sua grande popularização e do elevado crescimento do número de órgãos ambientais nos Estados e Municípios, os núcleos de meio ambiente em cada Ministério, nos órgãos setoriais e nas empresas. Essa proliferação de instâncias ambientais mostrava também a necessidade de que a dimensão ambiental deixasse sua órbita estritamente setorial. A Constituição inovou também ao criar o Ministério Público, nos níveis federal e estaduais, os quais têm atribuições de autorizar ou negar ações de uso do território e dos recursos ambientais. Essas instâncias começaram a ser instaladas imediatamente após serem criadas, servindo-se de estudos e pesquisas realizadas em universidades para fundamentar suas ações.

No entanto, uma série de problemas dificultavam a superação do modelo de atuação predominante-

2.1 Barcos



O barco continua sendo, para os ribeirinhos dos rios amazônicos, a maneira principal de deslocamento e a vida se concentra nas

mente corretivo. A reestruturação do setor ambiental com a criação do IBAMA resultado da integração das quatro organizações que trabalhavam com recursos naturais renováveis e controle ambiental, com o fomento e com a proteção ambiental, ficou à mercê das divergências internas, da permanência das visões setoriais que minavam as possibilidades de integração. Não havia uma cultura ambiental múltipla, mas sim diversas culturas profissionais de fomento, de produção, nas quais a preocupação com a sustentabilidade dos recursos era completamente secundária, marginal. A capacidade institucional dentro desses órgãos, naquele momento, era reduzida para atender expectativas tão amplas. Além desses agravantes, a disputa entre grupos das instituições extintas para assumirem o poder, fragilizavam ainda mais a nova estrutura.

Por outro lado, a criação do IBAMA centralizou as ações no nível federal. Seus amplos objetivos, visando tratar de todas as políticas correlatas à gestão dos recursos e do meio ambiente somado, em parte, à predominância centralizadora das culturas institucionais do IBDF e SUDEPE, desconsideraram as estruturas estimuladas e implantadas a partir do SISNAMA. As necessidades de rápidas respostas às pressões internacionais criaram também numerosas dificuldades de relacionamento entre os Estados e a União e de uma certa maneira, ampliou o clima de competição entre estas instâncias.

A questão do federalismo e das competências concorrentes geraram também vácuos e dificuldades. A área mais atingida neste processo foi a de licenciamento¹³: como algumas leis deram margem à interpretações diversas, ocupou-se um tempo precioso em discussões entre as instituições e abriram-se brechas para a ocorrência de situações irreversíveis, facilitando as pressões de interesses econômicos e fortalecendo os meios de resistência ao controle ambiental. Somente com a Resolução Conama 237/1997, reconheceu-se expressamente que cabe aos órgãos ambientais estaduais a decisão no processo de licenciamento.

Em 1990, uma nova reforma administrativa criou, no âmbito da Presidência da República, a Secretaria do Meio Ambiente como o novo órgão central do SISNAMA com a atribuição de coordenar e fomentar a política ambiental, à qual se subordinou o

IBAMA, com funções de “assessorar a SEMAM na formulação e coordenação, bem como executar e fazer executar a Política Nacional de Meio Ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais”.

Neste momento, em função de indefinições das competências e da disputa pelo espaço político, a estrutura ambiental do Executivo federal enfrentou a maior de suas crises, provocando uma redução sensível de sua capacidade de atuação e eliminando toda a visibilidade conquistada logo após a sua criação: em dois anos o IBAMA teve sete presidentes e a SEMAM quatro secretários, coincidindo com a política de “desmonte” do aparelho de Estado implementada pelo governo Collor. Ao mesmo tempo, o IBAMA enfrentou uma longa greve de funcionários¹⁴: o momento em que o Brasil se preparava para receber a Conferência do Rio, era certamente adequado para conquistarem alguns ganhos profissionais. Mas não houve ganhos funcionais e o IBAMA perdeu ainda mais o pouco espaço que tinha na estrutura governamental.

Por outro lado, as políticas de pesca, de floresta, de recursos hídricos levaram muito tempo para ser elaboradas. Neste vácuo legislativo – institucional, os setores produtivos tradicionais que dependiam da exploração de recursos ambientais, tiveram um poder maior de pressão e conseguiram manter-se longe de restrições. Como resultado, conservação e fomento continuaram a ser tratados separadamente. Mesmo o controle sobre o uso dos recursos tornaram-se cada vez mais ineficientes. Os níveis de desmatamento na Amazônia e nos Cerrados continuaram a crescer.

O zoneamento ecológico-econômico tornou-se a ser uma atribuição da Secretaria de Assuntos Estratégicos, passando da esfera ambiental para o setor estratégico governamental, em setembro de 1990, quando o Governo Federal criou a «Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional» (CCZEE) como instância interministerial, sob a coordenação executiva da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE-PR) (BRASIL, 1990).

Apesar da recomendação do Programa Nossa Natureza, essa Comissão após o início de seus trabalhos decidiu que, em função da extensão territorial da Amazônia, seria melhor optar por uma abordagem hierarquizada com diferentes escalas de detalhamento, incluindo: i) um diagnóstico ambien-

tal de toda a Amazônia, visando proporcionar uma visão de conjunto para o planejamento regional, incluindo a elaboração de mapas na escala de 1:1.000.000, com apresentação de resultados na escala de 1:2.500.000, ii) zoneamento ecológico-econômico de áreas geográficas selecionadas, segundo critérios econômicos e ambientais específicos, considerando os interesses dos governos estaduais, com uma escala recomendada de 1:250.000, e iii) estudos de áreas críticas (espaços geográficos mais restritos, submetidos ou em vias de serem submetidos a grandes impactos ambientais) visando implementar ações de recuperação, ou preventivas, de impactos ambientais localizados, numa escala igual ou maior do que 1:100.000, conforme os pro-

blemas enfocados.

Gastou-se muito tempo na discussão de uma metodologia que pudesse tratar amplamente elementos e variáveis ambientais visíveis aos processos de ocupação do espaço nacional enquanto o uso dos recursos naturais continuaram a ser realizados à moda antiga e de maneira acelerada. Esta questão será analisada mais adiante, no capítulo cinco.

O Fundo Nacional de Meio Ambiente, apoiado por um grande empréstimo internacional do BID, iniciou sua atuação de maneira extremamente promissora pois permitiu que inúmeras experiências fossem desenvolvidas por ONG, Universidades, Centros de Pesquisa e instituições governamentais municipais, estaduais e, eventualmente, federais em

Tabela nº 2: Síntese das políticas ambientais e de desenvolvimento 1973 a 1992

Período	Políticas ambientais - Referências	Mecanismos, Instrumentos ambientais	Políticas de desenvolvimento	Mecanismos, instrumentos setoriais	Articulações – conflitos políticas
1973 a 1985	Conservação - preservação – compatibilização harmoniosa entre meio ambiente e desenvolvimento (lei 6938/81)	Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); Sistema Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), Princípio Poluidor- pagador; padrões ambientais	I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (1970-72), 1975-79) e (1980-1985)* Plano de Desenvolvimento da Nova Republica (1985-1990)*;	Colonização agrária – Programas (de Integração Nacional; Polamazônia; Polonoroeste); Incentivos fiscais para a Amazônia	Forte movimento ambientalista e criação dos padrões ambientais Contradições com as políticas setoriais, sobretudo as de infra-estrutura que permanecem autônomas;
1985 a 1992	Conservação e ecossistemas preservados	Art. 225 da Constituição Federal e Leis Orgânicas Estados e Municípios; Lei 7804/89 (altera a lei nº 6938/81); Zoneamento ecológico-econômico; Fundo Nacional de Meio Ambiente; Programas internacionais (PNMA, Planaflo, Prodeagro)	I Plano PluriAnual (1991-1995) que subordina os Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial	Programação orçamentário-financeira	Projetos de preservação chocam-se com os incentivos fiscais para a Amazônia (até 91); Pequenos projetos temáticos, financiados pelo FNMA. Grandes financiamentos como PNMA, Prodeagro e Planaflo mesmo sendo "ambientais", tratam de aspectos setoriais.

2.2 Terras indígenas ou unidades de conservação?



As reservas indígenas funcionam, por enquanto, como se fossem um tipo de unidades de conservação, possuindo um papel de preservação bastante eficiente. Terra Caiapó (Mato Grosso), e Roraima, 2000

todo o país. As linhas de financiamento nas quais foram distribuídos os projetos classificados eram abrangentes, envolvendo os seguintes: Extensão Florestal; Gestão Integrada de Áreas Protegidas; Manejo Sustentável da Flora e da Fauna; Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros; Educação Ambiental; Amazônia Sustentável; Qualidade Ambiental; Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Desde o seu início o FNMA funcionou como um “balcão de projetos”, financiando as mais diversas propostas, as quais necessariamente, não eram destinadas à implementação das prioridades da política nacional de meio ambiente. Entre seu início e o momento de realização da Conferência do Rio, ocorreram numerosas experiências dispersas pelo território nacional, embora tematicamente a concentração tenha sido em projetos de educação ambiental. De positivo pode-se considerar que a dispersão geográfica destas experiências ampliou o universo de conhecimento e a questão ambiental ganhou novos defensores.

Pouca influência ambiental sobre outras políticas
Apesar de todos os avanços e das conquistas, a política de meio ambiente continuou sendo uma política setorial, restrita: continuou tratando de aumentar quantidades de áreas preservadas; mantendo ações marginais de controle sobre atividades potencialmente poluidoras e monitoramento dos padrões de qualidade do ar, água e solo, apesar do esforço no sentido de convencer setores produtivos e econômicos das mudanças necessárias nas formas de produção. A complexidade dos procedimentos, as dificuldades de usos e o controle reduzido sobre estes instrumentos, construíram a sua própria fragilidade.

Todos os avanços em meios e instrumentos preventivos reduziram os impactos de outras ações governamentais promotoras do crescimento econômico. Sempre coube-lhe o ônus de controlar apenas as consequências dos processos de degradação decorrentes do modelo de produção adotado. O próprio Governo foi um dos maiores responsáveis por atividades impactantes, sem submetê-las à avaliação dos impactos ambientais.

As diretrizes, estratégias, mecanismos e instrumentos de políticas públicas continuaram sendo elaboradas dentro de suas próprias lógicas, sem levarem em consideração os conflitos que pudessem estar gerando. A tabela abaixo, sintetiza as relações entre

as políticas ambientais e as de desenvolvimento econômico.

Foi neste contexto, de debate e mobilização nacional, de mudanças institucionais, que ocorreu, também, a conclusão dos trabalhos do Programa Nossa Natureza, cujos resultados e proposições elaboradas pelos diversos grupos foram consubstanciadas no Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional. O conteúdo deste Projeto de Lei foi modificado, por solicitação do CONAMA, atualizado sob o título “Diretrizes para a Amazônia Legal” e, posteriormente, aprovado pelo Conselho da Amazônia Legal.

A prioridade e esforço governamental voltou-se, então, ao detalhamento técnico deste novo instrumento, à capacitação de equipes técnicas estaduais e sua aplicação, prioritariamente, pelos Estados da Amazônia Legal. Assim sendo, é importante analisar os aspectos teórico-metodológicos do ZEE, como um instrumento técnico contendo diretrizes para o ordenamento territorial.

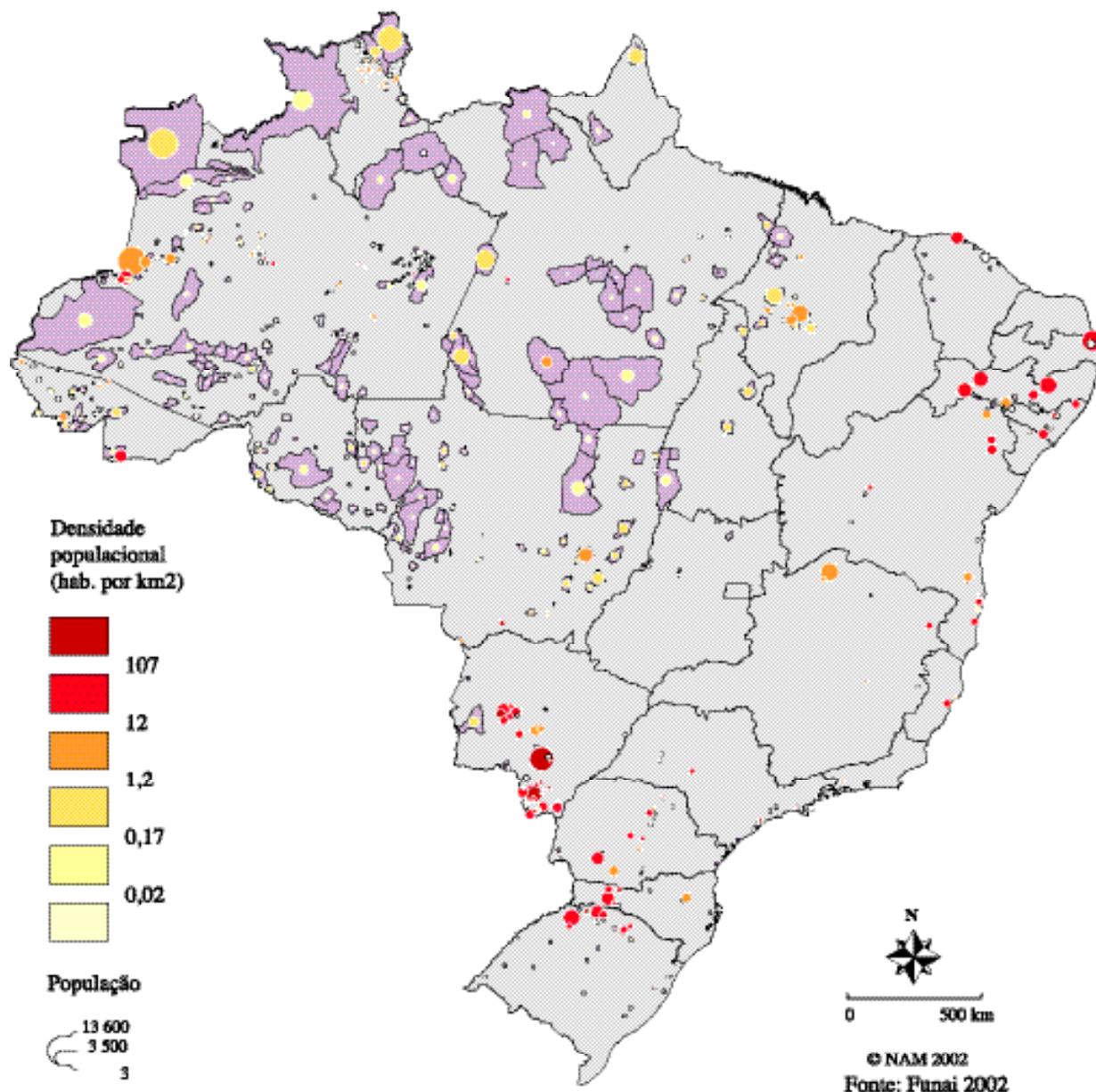
4. O(s) zoneamento(s) ecológico-econômico em escala nacional

Aspectos técnicos e metodológicos

O estabelecimento de prioridade para a realização do zoneamento ecológico-econômico do país, em especial na região Amazônia, impôs investimentos técnico-científicos para a sua definição. Na conceitualização de zoneamento ambiental, fundamentado na identificação da vulnerabilidade ambiental e de restrições visando a proteção ambiental e o novo conceito, inseriram-se os elementos da dimensão econômica e social. Ao assimilar esta vertente, foi preciso criar metodologias capazes de identificar e mapear as potencialidades naturais e bióticas das regiões estudadas. Tornavam-se fundamentais a realização de estudos aprofundados a compreensão das funções e relações entre os elementos da natureza, até então vista apenas como uma base de recursos a ser explorada. Esse processo representava a inserção de novos conceitos, a necessidade de novas metodologias, capazes de integrar elementos da natureza e elementos sociais. Era evidente que tal processo gerasse simultaneamente dúvidas, imprecisões e anseios ante os desafios.

Esperava-se que com a precisão da informação e do conhecimento, convencer-se-ia os decisores de proceder ao aproveitamento econômico e o uso do

2.1-Terras indígenas



espaço, tomando como alicerces o uso dos conhecimentos das interações ecológicas e da importância da proteção ambiental. Ou seja, aos decisores estava sendo dado o direito e o dever de zelarem pelos “bens difusos” ponderando e respeitando os diferentes interesses.

No final dos anos 80 e início dos 90 vários pesquisadores, brasileiros e estrangeiros, haviam elaborado propostas metodológica, destacando-se: AB’SABER (1989), VALVERDE (1990), CARDOSO DA

SILVA, VOLSKY (1991), MORAN (1991), KOHLHEPP (1991).

AB’SABER (1989:4-20), de um modo geral, opinou sobre como o trabalho para a Amazônia deveria ser feito, sem detalhá-lo¹⁵ enquanto metodologia, no entanto, ressaltou uma série de condicionais. Primeiramente, ele enquadrou os tipos de regiões que podem ser objeto de um zoneamento ecológico-econômico: maiores oportunidades de sucesso se revelariam quando se tratasse de áreas

onde as condições naturais predominassem amplamente sobre os processos de humanização e utilização antrópica dos terrenos, por extensão de atividades agrárias e desdobramento de redes urbanas. Assim, a existência na Amazônia de um largo domínio de forças e fluxos de uma natureza primária sobre a natureza criada ou modificada pelos homens e pela economia (apesar da ocorrência de ações pontuais dos grandes projetos e de alguns modelos inadequados de utilização dos solos), ampliava as chances de sucesso para a aplicação de técnicas de zoneamento ecológico-econômico. Mas para se poder subdividir a Amazônia em espaços geográficos de menor grandeza para fins de planejamento e administração – espaços de referência, células espaciais, era necessário a utilização de técnicas cartográficas adequadas.

Em segundo lugar, devia recorrer-se à multidisciplinaridade plena para poder identificar potencialidades específicas ou preferenciais de cada um dos subespaços ou subáreas do território em estudo, sob um critério basicamente ecodesenvolvimentista. Exigia conhecimento dos a) solos; b) uso econômico ou especulativo dos espaços rurais, urbanos e rururbanos; c) economicidade dos sistemas de exploração econômica; d) tipos de módulos rurais passíveis de serem instalados; e) fatores de apoio às atividades agrárias e o balanço das infra-estruturas existentes; f) reconhecimento da delimitação dos espaços sob legislações especiais (unidades de conservação, terras indígenas, áreas de preservação permanente, etc.).

Em terceiro lugar, devia se escolher entre um universo de metodologias. AB'SABER considerava que embora houvesse esforços na elaboração dos zoneamento agro-ecológicos, por meio da adaptação de metodologias, era preciso buscar outras bases metodológicas para o ZEE de terras amazônicas, destacando, simultaneamente o perigo da utilização de generalizações de qualquer ordem. Se a proposição agro-ecológica predominasse, estar-se-ia também prevalecendo a manutenção da região como fronteira agrícola e a defesa da biodiversidade *in-situ* estaria sendo relegada.

Ainda para AB'SABER, era uma tarefa que exigia inicialmente uma discussão conceitual, por isso propôs a definição de alguns pressupostos e critérios:

a) uma reflexão visando o entendimento

integrado do complexo natural da região e seus contrastes internos;

- b) uma metodologia ecodesenvolvimentista para utilização dos espaços físicos e ecológicos e que fosse ao mesmo tempo pragmática indicando caminhos para a utilização dos recursos;
- c) a recuperação de experiências anteriores, seus fracassos e sucessos;
- d) o cruzamento de conhecimentos fisiográficos e ecológicos com fatos da conjuntura econômica, demográfica e social da região;
- e) uma avaliação do papel que as cidades e a rede urbana podem desempenhar no processo de um desenvolvimento incentivado;
- f) o conhecimento da extensão, distribuição e tipologia das áreas de preservação e conservação existentes;
- g) infra-estruturas instaladas ou em processo de instalação;
- h) um mosaico dos planos, programas e projetos propostos para a região;
- i) o abandono da idéia de haver uma sobreposição plena entre determinados espaços ecológicos e espaços econômicos;
- j) o potencial dos recursos deveria ser avaliado em termos de sociedades heterogêneas em suas estruturas de classe e de consumo, pois cada sociedade tem óticas diferentes para a percepção da economicidade dos recursos naturais;
- k) poderia haver distorções entre as regiões geoecológicas - a área de extensão das condições naturais - e a área de abrangência e atuação das infra-estruturas instaladas, visto que na experiência brasileira a frequente tendência de desajustes entre regiões geoecológicas e regiões geoeconômicas de industrialização restrita.

As orientações apresentadas por AB'SABER consideravam duas etapas para o macrozoneamento da Amazônia, para fins de planejamento regional:

- uma fase preliminar de reconhecimento das potencialidades do espaço amazônico e registro da infra-estrutura, servindo-se da base planimétrica e de vegetação em escala

1:250 000¹⁶ elaborada pelo RadamBrasil;

- uma identificação sobre as cartas-base dos dois conjuntos de espaços geográficos existentes na Amazônia: a) a somatória dos espaços de preservação permanente e conservação preferencial, dando como resultado o *molde* e b) o saldo dos espaços efetivamente disponíveis para o planejamento racional do uso dos solos, de instalação de infra-estrutura, desenvolvimento urbano e rural a serem utilizados sob condições, que seria o *contramolde*. Estes espaços do *contramolde* incluiriam reservas de espaços estratégicos para uso a médio e longo prazos.

AB'SABER propôs o primeiro mosaico de «células espaciais amazônicas» como um ponto de partida para se chegar às de segunda grandeza, numa tentativa de aproximação progressiva até ao nível das regiões habitadas: identificou 22 subespaços regionais, colocando-os dentro da classificação de espaços geográficos de segunda ordem de CAILLEUX e TRICART (1965). Praticamente a mesma classificação foi adotada pelo Programa Nossa Natureza. O autor propôs traçar um perfil concreto da conjuntura espacial e considerava que entre esses 22 subespaços poderiam subdividir parcelas menores com apresentarem maior número de fatores de diferenciação regional. Para isto ressaltava a necessidade de atualizar as informações básicas encontradas na documentação do RadamBrasil, de se elaborar uma listagem dos principais problemas emergentes nas diferentes regiões em um só momento histórico e de cotejar informações de diversas fontes. Sugeriu que essas investigações considerassem a visão dos municípios e dos Estados pois «sondar as bases é dar fundamentação ao universo». Para ele, essa primeira classificação seria objeto de alguns ajustes em seus limites, após os quais, constituir-se-iam os *espaços de referência regionais*, de longa duração, à qual juntava-se um segundo zoneamento: o de áreas críticas¹⁷, situadas no meio ou entre os espaços de referência, que mereciam um tratamento prioritário e polivalente.

Salientava que era preciso fixar uma metodologia mais ou menos homogênea e definir uma estratégia para a identificação dos problemas. Entre os problemas, era imprescindível incluir uma revisão das infra-estruturas instaladas, uma sondagem seletiva

das aspirações das comunidades residentes, uma avaliação dos defeitos da organização humana dos espaços, das situações de conflitos e das propostas de melhorias progressivas e racionalizadas. E a metodologia deveria incluir além desse perfil da conjuntura espacial, a tendência de utilização dos agrupamentos regionais de ecossistemas, dos recursos humanos e das potencialidades econômicas de cada região.

Diferentes grupos de técnicos e organizações governamentais que trabalharam o detalhamento de uma base metodológica visando elevar os sistemas ambientais ao mesmo nível de importância dos sistemas econômicos. Duas correntes institucionais se destacaram - INPE e IBGE - pois exerceram influências, no decorrer da implementação do PPG-7. BECKER e EGLER (1996) irão retomar alguns dos elementos elencados por AB'SABER, a exemplo das potencialidades econômicas e dos recursos humanos, na proposição metodológica endereçada ao SPRN do PPG-7.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, se notabilizou na metodologia do ZEE, desenvolveu um roteiro baseado em interpretações de imagens de satélite para identificar unidades de paisagem natural - qualificada como âncora - sobre as quais seriam avaliadas sua vulnerabilidade, segundo os conceitos de TRICART em *Ecodinâmica* (1977, 1992). Tricart analisa que a susceptibilidade à erosão decorrentes dos materiais (rocha e solo) que a compõem e dos processos morfodinâmicos, forma do relevo e vegetação existente e da modificação e densidade da cobertura vegetal; o uso da terra e o clima (intensidade e distribuição da precipitação durante o ano). Nesse modelo foram atribuídos valores e classes à estabilidade e à vulnerabilidade destas unidades de paisagem (*Estável* onde prevalece a pedogênese (1); *Intermediária* quando há um equilíbrio pedogênese / morfogênese (2) e *Instável* onde prevalece a morfogênese) transformando-as em zonas ecológicas.

A proposta (IBGE/SAE, 1990) foi apresentada em duas fases. A primeira fase envolvia a identificação dos sistemas ambientais, através do conhecimento detalhado de dois conjuntos de elementos bióticos: o primeiro conjunto, composto pela identificação da litoestrutura (parâmetros litológicos e estruturais; avaliação dos bens minerais), do relevo (análi-

se e evolução geomorfológica e paleogeográfica), do clima (parâmetros termo-hídricos e seu papel na dinâmica ambiental e na oferta ecológica), das águas superficiais (características e classificação das bacias hidrográficas; potencial hídrico e qualidade das águas), dos solos (características físicas mineralógicas e morfológicas que influenciam na avaliação da vulnerabilidade; fatores favoráveis e limitantes das classes de solos das atividades antrópicas). O segundo conjunto composto pela vegetação (estrutura da vegetação e seu papel na dinâmica do ambiente; identificação das áreas desmatadas e evolução do processo de desmatamento; potencial de vegetação para fins de aproveitamento e conservação e proteção de ambiente), a flora e a fauna (identificação da flora e da fauna e análise da biodiversidade face às condições atuais e paleogeográficas; indicação de áreas prioritárias para o planejamento de um sistema de unidades de conservação). A estrutura e dinâmica do ambiente seria construída a partir da análise destes componentes, através das regiões morfoestruturais, das associações morfopedológicas e hídricas e das regiões fitoecológicas e da biodiversidade. A correlação e a interrelação destes agrupamentos serviriam ao entendimento do arranjo geoambiental e da ecodinâmica, permitindo a identificação das ofertas e limitações físico-bióticas e da vulnerabilidade do ambiente. Ao lado destes dois conjuntos de elementos, associava-se um terceiro grupo, a dos riscos de desequilíbrio, resultantes das relações que os agentes e os fatores de alteração sócio-econômica promovem sobre a organização do seu espaço.

A segunda fase destinava-se à identificação dos espaços para intervenção, resultantes do nível de agregação e correlação entre as classes de sustentabilidade e os níveis de qualidade ambiental, definindo zonas de intervenção, objeto de políticas, programas e planos.

Estas metodologias privilegiavam o conhecimento exaustivo dos elementos naturais e biológicos, mas dava reduzida importância às relações econômico-sociais, levando com isto a equívocos de julgamento e à rejeição do zoneamento como uma ferramenta pouco adequada para o planejamento e ordenamento do território.

O nível de expectativa gerado a respeito da capacidade desse instrumento pode ser identificado tanto

nos meios técnicos responsáveis pelo gerenciamento ambiental como nos meios científicos. Seminários internacionais, realizados em Belém (1990) e São Paulo (1992), sobre as estratégias para a Amazônia ressaltam em suas conclusões e recomendações a importância do zoneamento: ARAGON e LESZEK KOSINSKI (1991:55-65) e PAVAN (1992) que antecederam a Conferência do Rio e destacaram que:

«um zoneamento ecológico-econômico considera fatores naturais e se faz necessário na Amazônia. A Amazônia deve ser tratada como um sistema interligado de pequenos espaços - 'células espaciais' muito diversas entre si, mas internamente homogêneas. Esse zoneamento deve identificar usos adequados voltados para o bem-estar da população local, o que deixa pouca chance de sucesso a estratégias de planejamento de nível macro-regional. Nesse sentido, a valorização dos fatores locais deve ser uma preocupação constante dos projetos de desenvolvimento e de pesquisa na Região. Instituições locais voltadas para a produção de C&T, pesquisadores, caboclos, índios e demais agentes da Região, envolvidos com o destino da mesma, desempenham papel central na busca de soluções alternativas para o futuro da Região. O zoneamento por si só não resolve o problema da desordem ecológica na Amazônia. É fundamental que exista vontade política para a sua execução e monitoramento visando corrigir rapidamente possíveis distorções. Para isso é necessário fortalecer as instituições científicas da Região e melhorar a qualificação dos seus recursos humanos na área do meio ambiente

A implantação e monitoramento do ZEE da Região poderá vir a controlar o avanço do desflorestamento e do mau uso dos seus recursos naturais. O binômio preservação-desenvolvimento deve ser tratado de maneira complementar e não bipolar para atingir uma verdadeira filosofia do 'ecodesenvolvimento' crítico».

As recomendações dos autores acima criticam a estratégia do governo federal:

«a questão do ZEE não deve ser encarado apenas como uma questão de segurança nacional. O planejamento e a execução desse zoneamento não pode excluir a responsabilidade da Secretaria de Meio

Ambiente (SEMAN), da Secretaria de C&T, dos representantes da sociedade civil e de ONG ambientalistas».

Outra questão fundamental afeta conceitos e pressupostos do zoneamento ecológico-econômico e sua definição metodológica, é quanto a sua finalidade. KOHLHEPP (1989, 1990, 1991) insistia que o problema central do zoneamento era ultrapassar o seu grande valor técnico e atingir os níveis políticos de decisão. Para ele (1991:259),

«o ZEE tinha que ser um «guia» para o desenvolvimento futuro, mas a realidade do uso atual da terra em grandes áreas pode ser - e provavelmente é - totalmente contrario aos resultados do zoneamento, ou pelo menos é bem diferente. A questão decisiva se concentrava nos métodos e políticas de reorganização do espaço (e dos títulos de propriedade) de acordo com a vocação geoecológica e socio-econômica da respectiva subárea».

Nesse sentido ressaltou a importância de pensar que os modelos para a Amazônia, dentro das condições do desenvolvimento científico e tecnológico do momento que não se ajustavam ao modelo de Brasil-grande, exigindo soluções mais individualizadas, mais trabalhadas, atendendo outro nível de valores e preocupações. Essa organização espacial deveria privilegiar unidades e projetos de pequeno porte e trabalhar num intenso quadro cooperativo de programas municipais de desenvolvimento integrado.

A Grande Amazônia e o avanço do zoneamento ecológico-econômico

No cenário em que se situa o ZEE é difícil traçar soluções: se de um lado, haviam as dúvidas tanto conceituais, metodológicas e de função desse novo instrumento que eram apresentadas e demandavam tempo para serem amadurecidas, questões naturais dentro de um processo em construção; de outro lado, haviam as dificuldades quanto à extensão e complexidade internas ao espaço geográfico e que dependia fundamentalmente do desenvolvimento da pesquisa científica e do reconhecimento da utilização do saber e experiência secular dos índios e povos locais habitantes da Amazônia.

No entanto, a essa complexidade se somava ainda a necessidade de considerar a Amazônia em seus limites internos e externos ao país e, portanto, a articulação com os países da bacia amazônica era

outro fator essencial, sobretudo pelo peso que o conjunto desses países poderiam adquirir nas negociações internacionais. Aspectos, estes, abordados por KOHLHEPP (1990), VALVERDE (1990); RIBEIRO N. (1991).

VALVERDE (1990) fez uma proposição no sentido de ressaltar que o desenvolvimento da Amazônia não poderia continuar seguindo o modelo do grandes projetos, grandes eixos, cabendo a revisão dos seus objetivos e resultados. Para ele, a Região deveria se mobilizar em torno de seu produto essencial - as madeiras tropicais, que se tornavam a cada dia um produto mais escasso:

«porisso, os países amazônicos - sua última grande reserva mundial - deveriam criar uma organização semelhante à OPEP, para defesa dessa mercadoria e reverter a maior parte das rendas daí provenientes para a pesquisa e desenvolvimento de uma verdadeira silvicultura tropical. Bancos de genes e viveiros devem ser logo organizados no CPATU, no INPA, nas universidades, promovendo-se imediatamente o intercâmbio de catálogos e experiências entre as instituições conveniadas».

Nesse período, 1990, as negociações regionais visando a preparação da Conferência do Rio tinham alterado positivamente as relações entre os países da América do Sul e a conclusão do documento regional, a Plataforma de Tlateloco, representou o posicionamento e o nível do compromisso regional. É importante resgatar o clima tenso, o período de pressão entre o Brasil e seus países vizinhos (APESTEGUY, MARTINIERE e THERY, 1979; RIVIÉRE D'ARC, 1981). É o momento da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica - TCA¹⁸ entre os países da bacia amazônica, em 03 de julho de 1978. Este serviu para amenizar as tensões visto que reafirmava textualmente a consciência e compromisso de todos de que cada um dos países era soberano sobre seus territórios amazônicos. Provavelmente por essa razão o acordo foi pouco expressivo ao longo da década de 1980, passando a ter uma relativa importância a partir dos anos 1990, já na fase preparatória da Conferência do Rio, num outro contexto. ARAGON (1994:82) definiu três períodos distintos na história do TCA: i) entre 1978 e 1989, um período de reconhecimento político e diplomático; ii) entre 1989 e 1991, período de formulação e aprovação do Plano de Ação e iii) a par-

tir de 1991, período de implementação do Plano de Ação.

A estrutura organizacional do TCA previa a responsabilidade para as representações diplomáticas no nível regulatório - Encontro dos Ministros de Relações Exteriores e no nível de liderança - Conselho de Cooperação Amazônica. No nível executivo, a Secretaria Pró-Tempore, no nível operacional, as Comissões Especiais e a base de suporte operacional, as Comissões Nacionais Permanentes. As Comissões Especiais somente foram criadas entre 1988 e 1990: i) Ciência e Tecnologia (1988); ii) Saúde (1988); iii) Meio Ambiente (1989); iv) Assuntos indígenas (1989); v) Transportes, infra-estruturas e comunicações (1990) e Turismo (1990).

Essa fase chamado por ARAGON de reconhecimento político e diplomático, na verdade significou um período em que o acordo esteve quase completamente esquecido apesar de terem havidos alguns encontros de ministros (1980, 1983). Somente em março de 1989, por iniciativa do Equador, ocorre o terceiro encontro de ministros e recomeça uma mobilização visando reativar e tornar mais operacional o Tratado. A existência de compromissos com o uso racional dos recursos entre seus objetivos, que segundo PROCÓPIO (1992:232) foi uma «espécie de embrião de uma consciência ecológica coletiva da parte amazônica da América Latina», embora ações concretas somente comesçassem a existir após a definição do Plano de Ação.

Assim, no contexto da mobilização para a Conferência do Rio, foram ampliados os focos de atenção mundial sobre a Amazônia, seja por questões relacionadas à degradação ambiental, seja pelos problemas de violação dos direitos indígenas, seja porque cresceram as possibilidades de suporte financeiro para o desenvolvimento de atividades e o número de agências observadoras permanentes do Tratado. Dessa maneira, a declaração de San Francisco de Quito reforça os princípios de desenvolvimento sustentável pelo reconhecimento dos Ministros das Relações Exteriores:

«the growing preoccupation of the Member countries for the conservation of the Amazonian environment, aware that the development of the region should be sustainable in such a way that the environment in general and in particular the natural

resources should be used in a rational and sustainable way in order to contribute to raise the quality of life of the population of today, respecting the right of future generations to enjoy such resources» (TCA, 1992 «apud» ARAGON, 1994:84).

A reorganização interna dos Programas e Projetos do Tratado de Cooperação Amazônica ocorreu antes mesmo da Conferência do Rio e incluiu as diretrizes da Agenda 21.

Interessa-nos destacar que a Comissão de Meio Ambiente deste Tratado estabeleceu oito grupos de trabalho, estando o de «*Avaliação dos recursos naturais, zoneamento ecológico-econômico e monitoramento do uso da terra*» a cargo de uma coordenação brasileira, na qual a Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE teve importante papel. Em função desses compromissos internacionais assumidos pelo Governo Brasileiro, a SAE, com a participação de representantes de ministérios federais, dos Estados da União e das instituições de pesquisa do país, começou a desenvolver uma metodologia nacional de ZEE, que pudesse ser expandida aos vizinhos sul-americanos¹⁹. Posteriormente, já em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores, apresentou-se a posição brasileira foi apresentada perante os outros países que participam do TCA. A partir daquele momento, a CPRM - Serviço Geológico do Brasil passou a realizar alguns dos projetos de ZEE fronteiriços, com o objetivo de estabelecer as diretrizes técnico-científicas de uma metodologia que viesse a ser comum a todos os países, com um referencial básico, estabelecido pela CCZEE²⁰. Na década de 1990 foram realizados alguns projetos binacionais de zoneamento em fronteira, iniciando com a Venezuela (1997), Peru, Colômbia e Bolívia (1999), sob a égide da OEA.

Críticas e dificuldades

Ao avaliarmos como o zoneamento ecológico-econômico conquistou espaço e foi bem aceito entre algumas correntes ambientalistas, setores institucionais e científicos ligados à gestão de recursos naturais e do meio ambiente, questiona-se quais as causas de sua pouca efetividade.

Primeiramente é importante ressaltar os desníveis entre as expectativas que foram geradas, o conjunto de argumentos favoráveis ao uso deste instrumento e a dificuldade de se chegar à sua aplicação

efetiva. A evolução e modificação das metodologias de maneira a torná-las mais adequadas e menos custosas serão objeto de análise no âmbito dos capítulos quatro e cinco que tratam do PPG7 e SPRN. Mas é fundamental também salientar a preocupação que já aparecia em AB'SABER (1989) quando alertava para a necessidade de criar estratégias para produção de documentos intermediários, de utilização viável para a administração pública antes de fazer uma metodologia técnico-científica muito sofisticada e por princípio custosa e demorada; assim como era fundamental desenvolver paralelamente diretrizes concretas para o gerenciamento ambiental e administrativo. Para ele, o zoneamento detalhado dos subespaços interiores de cada região previamente definida podia contar com uma série de metodologias, todas onerosas e demoradas mas isto implicava um trabalho de apuração e adaptação de metodologias, todavia capazes de orientar os diferentes usuários do espaço total.

Esses argumentos são corroborados inicialmente pela demora na elaboração do Diagnóstico Ambiental da Amazônia: previsto no Programa Nossa Natureza, com o compromisso de estar pronto para a Conferência do Rio só foi ser concluído quase sete anos depois, não atingiu seu objetivo. Assim ainda que a sistematização e a constituição de novas informações e conhecimentos ambientais amazônicos não serviram ao planejamento e à ordenação do território regional.

Acresce o fato de que os objetivos dos processos técnico e político encontram-se descompassados e temporalmente distantes um do outro. Enquanto o meio técnico buscava o nível mais profundo, mais detalhado do conhecimento científico, aquele que permitisse identificar profundamente as relações entre os atributos bióticos e abióticos e tornar conhecido cada milímetro do terreno; as decisões econômicas e políticas continuaram a ser tomadas. É possível que as falhas na implementação do ZEE situem-se nas dificuldades de metodologias comuns às ciências naturais e sociais e na própria diferença de pesquisa e interpretação dessas realidades, sobre as quais a base conceitual se sedimenta. Enquanto nas ciências naturais os métodos objetivam formas de quantificação, de experimentação, nas ciências sociais, os mecanismos que os regem são distintos e se tem uma percepção diferente do que podem ser

a quantificação e a experimentação.

Não apenas as diferenças entre métodos científicos dificultaram consensos sobre o zoneamento, mas mesmo no âmbito das ciências sociais as propostas de método eram diferenciadas. No macrozoneamento ou no ZEE em escala regional, as dificuldades para a utilização de uma mesma unidade de referência (unidades da paisagem) para analisar as condições sócio-econômicas também interferiram profundamente no debate e na definição metodológica. Os dados estatísticos nos censos, normalmente, seguem bases político-administrativas e setores censitários, tornando-se um obstáculo para a correlação com as unidades de base física ou biótica. Além disso, estas condições sócio-econômicas estavam sendo vistas como fatores de antropização, desta maneira, a ação humana era considerada fator de risco e desequilíbrio.

Entre os autores que trataram desta temática incluem KOHLHEPP (1987, 1990), AB'SABER (1989), MORAN (1990, 1991), VALVERDE (1990), ou ainda no âmbito da mesma instituição - IBGE, as etapas não coincidiam. Por outro lado, o peso dado aos fatores naturais, representava, provavelmente uma forma evidente de contrapor-se à prevalência dos fatores econômicos.

Devendo ser o ZEE um instrumento orientador e propositivo, a negociação política poderia ter sido um caminho para a melhor gestão dos conflitos existentes. No entanto, as práticas e as metodologias de consulta aos diversos segmentos sociais ainda careciam ser desenvolvidas nos anos finais da década de 1980 e início dos anos 1990. O desenvolvimento de técnicas de negociação poderia alicerçar a utilização deste instrumento propositivo visando induzir modelos de desenvolvimento mais adequados às condicionalidades ambientais presentes, permitindo o acesso democrático aos agentes sociais que nele convivem. Nesse aspecto, é preciso introduzir outro elemento de constrangimento: cada segmento social tem a sua noção de territorialidade e um interesse distinto na sua apropriação. Atingir um consenso no âmbito de uma negociação política que deve considerar o direito e os interesses de todos os atores e traçar formas de garantir seu envolvimento, pode ser um objetivo irreal, inatingível. Como garantir que todas essas territorialidades e interesses podem estar contidas

na opção final do(s) modelo(s) de desenvolvimento?

Outra dificuldade referia-se os objetivos e escalas desse zoneamento. Um macrozoneamento, da região amazônica como um todo, não pode usar a mesma escala de informações e nem de negociações que um zoneamento de «subespaços» como chamou AB'SABER, nem pode ser comparado com um zoneamento a nível local: são objetivos diferentes que pressupõe meios distintos. Deste ponto de vista, se zoneamento é instrumento para planejar e gerenciar o território na determinação dos usos mais indicados para determinadas atividades e segundo os interesses dos diferentes atores, exige-se meios para efetivá-lo para estabelecer o nível de informação exigido em cada uma dessas escalas, para definir como se dará a participação dos atores nos diversos níveis, envolvem detalhamentos diferenciados.

A aplicabilidade do ZEE em áreas de economia consolidada tende a ser mais reduzida e sendo a Amazônia ainda um dos últimos espaços pouco ocupados, como nos lembra AB'SABER (1989) e onde poderia ser realizado o zoneamento ecológico-econômico utilizando os conhecimentos gerados como parâmetros para decisões a serem tomadas. Soluções genéricas devem ser rejeitadas, mas este instrumento é fundamental em áreas de fronteira econômica e a decisão política evidentemente precisa ser tomada. Discursos de apoio permanecerão infrutíferos. Por isso é importante apresentar um balanço dos resultados obtidos no processo do zoneamento ecológico-econômico na Amazônia realizados sob os auspícios do PPG7, a ser analisado no capítulo cinco.

5. As terras indígenas e as unidades de conservação: elementos vitais à proteção

O sustentáculo territorial da proteção na Amazônia é sem dúvida a demarcação das Terras Indígenas, ao qual agrega-se a implantação de Unidades de Conservação. Esses dois tipos de territórios, embora incomparáveis entre si, representam, no entanto, a proteção e a garantia da preservação de um gigantesco patrimônio biológico. A riqueza cultural e conhecimento secular detido pelas populações indígenas a respeito deste patrimônio²¹ serão as bases para o seus aproveitamentos. Nesse contexto é preciso deixar claro que terras indígenas não são áreas

de preservação ambiental, mas o fato de que ambas podem bloquear a fragmentação fundiária e consequentemente os impactos nocivos do uso da terra, inscrevem-nas no campo das políticas territoriais de proteção, servindo como elementos vitais na proteção do patrimônio existente nos ecossistemas amazônicos.

No entanto, mesmo que tenha havido progressões de certas áreas sob cuidados e tutela governamental, as políticas indigenistas e conservacionistas foram contraditórias. Os militares consideravam que era excessivo o domínio de terras nas mãos de povos indígenas, sobretudo nas fronteiras nacionais, constituía uma ameaça à integridade do território. Por outro lado, as unidades de conservação a maioria das vezes foram localizadas de maneira aleatória, dispersa pela território, muitas vezes constituindo-se áreas de trocas com executores de grandes projetos, conforme destacado no primeiro capítulo.

A atual visão a respeito dos territórios indígenas reforça o respeito às diferenças culturais, a liberdade de sua existência e a garantia de seus territórios, que somente começou a ser difundida no final dos anos 70. Assim, embora as Terras Indígenas devam ter sido demarcadas desde que o direito de posse foi reconhecido - na Constituição de 1934, a predominância da visão de integração desses povos, àquela época, relegou ao segundo plano o trabalho de fixação dos limites das terras. Recentemente, com a conceituação do reconhecimento jurídico dessas Terras, sua concretização física se faz por meio do processo de demarcação. Assegurar constitucionalmente o direito à terra significou garantir para os índios a sua própria subsistência e o espaço cultural necessário à atualização de suas tradições. O reconhecimento dos índios enquanto realidades sociais diferenciadas não pode, portanto, estar dissociado da questão territorial, dado o papel relevante da terra para a reprodução econômica, ambiental, física e cultural destes.

Ao aceitar a territorialidade de cada um dos povos indígenas, o processo de demarcação tornou-se o seu elemento primordial. Já nos incitava FAULHABER (1991: 35) «ao territorializarem-se os índios desenvolvem estratégias no sentido da conquista de sua autonomia, que talvez seja mais importante para eles que manter-se em estado de alerta diante da ameaça de invasões constantes».

A concretização desse processo é uma responsabili-

2.3 Terras indígenas



A modernidade chega às terras indígenas: antena parabólica, passaporte e leitura de bordo na terra Caiapó (Mato Grosso), 2000

dade do Estado brasileiro, exigindo o ato governamental²² de reconhecimento e de determinação precisa da extensão dessas terras. O Estatuto do Índio (Lei 6.001/73 - em revisão pelo Congresso Nacional²³) tratou com detalhamento dos procedimentos e do aprimoramento da regularização das terras, atribuindo à FUNAI a iniciativa de orientá-los e executá-los. Ainda na atualidade esse é um campo complexo em vista dos diferentes procedimentos²⁴ e etapas até chegar à homologação de uma terra indígena, aos quais acrescem-se o fato de ser a homologação, até recentemente (1996) realizado estritamente por meio da ação governamental. Somente após esta data que foi acordado a participação dos próprios indígenas nas diferentes fases da demarcação.

No balanço apresentado por ALBERT (1991:39) foi destacado a lentidão do processo de demarcação entre 1973 e 1981: apenas 15% das terras e normalmente o processo se dava em situações emergenciais. Entre 1983 e 1985 somente 14 de um total de 50 propostas de delimitações enviadas pela FUNAI foram aprovadas. Em 1983 essa atribuição passou para um grupo interministerial coordenado (militarmente) pelo Ministério do Interior - Minter, bloqueando a ação da FUNAI, por ser considerada «muito a mercê dos índios».

Assim, como os objetivos militares contrapunham-se ao reconhecimento das territorialidades indígenas e sempre que o processo de demarcação foi realizado de maneira emergencial e sob pressão internacional, as terras indígenas não eram demarcadas em território contínuo. ALBERT (1991) analisa os subterfúgios nas portarias concernentes à Terra Indígena Yanomami, mostrando como o retalhamento em diversas unidades e a superposição com Unidades de Conservação (que permitiam a exploração dos recursos naturais) eram aspectos ainda mais problemáticos que se acresciam à complexa situação daquele povo. Ao mesmo tempo este autor ressaltava que a utilização de argumentos ecológicos na verdade tinha servido ao retalhamento de várias terras indígenas nos anos de 1988 e 1989 (no Alto do Rio Negro, no sul do Estado do Amazonas as terras dos índios Apurinã, Kaxarari, Paumari, Yamamadi e Yaminawa e também nas terras dos índios Kaxinawa no Estado do Acre).

Posteriormente a Constituição Federal²⁵ determi-

nou o prazo final para a demarcação. Nesse aspecto é preciso ressaltar que, a Constituição ao consagrar que «os índios são os primeiros e naturais senhores da terra» por si só já seria suficiente para garantir o reconhecimento dos direitos dos indígenas, no entanto, ao precisar a real extensão da posse indígena, assegurar a proteção dos limites demarcados e permitir o encaminhamento da questão fundiária nacional reforçou a obrigação do Estado de promover o reconhecimento e a demarcação física dos limites dessas terras.

Assegura a FUNAI que as mesmas permaneçam sendo bens da União (artigo 20), embora o procedimento seja:

«União Federal busca, com a demarcação das terras indígenas: a) resgatar uma dívida histórica com os primeiros habitantes destas terras; b) propiciar as condições fundamentais para a sobrevivência física e cultural desses povos; e c) preservar a diversidade cultural brasileira. Sempre que uma comunidade indígena possuir direitos sobre uma determinada área, nos termos do § 1º do Artigo 231, o poder público terá a atribuição de identificá-la e delimitá-la, de realizar a demarcação física dos seus limites, de registrá-la em cartórios de registro de imóveis e protegê-la».

Se retomarmos a antiga visão predominante de integração cultural dos povos indígenas e os reconhecidos impactos que essa política causou, torna-se fácil perceber os porquês da mobilização nacional de organizações indígenas e entidades de defesa de direitos ao promoverem amplos debates, visando a assegurar a demarcação das terras dos índios e a realizarem reflexão crítica sobre a política de integração. Ao mesmo tempo, à época de elaboração da Constituição, passou-se a debater as bases de uma nova política indigenista, alicerçada no respeito às formas próprias de organização sociocultural dos povos indígenas. Esta ampliação pública do debate levou a inclusão de um prazo final para a conclusão do processo de demarcação: 5 de outubro de 1993. Esses fatos acabaram por acelerar os trabalhos de demarcação e regularização das terras indígenas no Brasil, mas não foram suficientes para cumprir a meta prevista. Assim, à época da elaboração do PPG-7, uma nova mobilização dos segmentos indigenistas associaram-se aos interesses demonstrados sobretudo pela Alemanha na demarcação desses

territórios. O resultado foi a elaboração de um projeto específico, o PPTAL, que previu inicialmente a demarcação de 38 terras e a identificação de outras 31. Esse número ampliou para 155 em 2001²⁶ porque sendo os recursos contratados em dólares e gastos em reais, a desvalorização da moeda brasileira. Esse projeto é analisado no capítulo quatro, assim como as diferentes situações que as mesmas se encontram.

As terras indígenas na Amazônia Legal ocupam uma superfície de mais de 97 milhões de hectares, dos quais 34.527.994 estão localizados no estado do Amazonas, representando aproximadamente 21,9% da área total deste estado e 41% dos indígenas que habitam a região amazônica. As densidades populacionais nas terras indígenas amazônicas são baixas em contraste com terras de outras regiões do país, conforme pode ser visualizado na figura 2.1. No Amazonas, algumas obras de infra-estrutura econômica cruzam ou possuem em suas áreas de influência terras indígenas, como é o caso da hidrovía do Madeira, em operação desde 1997, tem em suas adjacências pelo menos cinco áreas indígenas e da BR-174 que cruza a área dos Waimiri-Atroari. A situação jurídico-fundiária das terras indígenas,

atinge cerca de 60%, nos Estados do Acre, Pará e Amapá. No Pará, restam apenas duas áreas a serem identificadas (Maranduba e Pacajá) e uma terceira que envolve também os Estados do Amazonas e Roraima, a Trombetas-Mapuera. Em Roraima, das 31 áreas indígenas, 10 não estão ainda demarcadas.

Política de conservação

Quanto à questão da proteção ambiental, a tabela nº 4 mostra o aumento quantitativo dos territórios protegidos assim como a ampliação dos tipos de Unidades de Conservação, com especial crescimento no âmbito das unidades de uso direto como as Reservas Extrativistas:

Apesar da ocorrência deste crescimento, em superfície, das UC, as instituições responsáveis por sua gestão colocam-se frente à problemática questão orçamentária. Após a Conferência do Rio, esta situação agrava-se. DOUROJEANNI e PÁDUA (2001) analisam a redução dos orçamentos públicos destacando que, no Brasil, o IBAMA, em 1989, dispunha de um orçamento de US\$ 21 milhões, e, em 1992, o valor foi de US\$ 4 milhões. Esta perda que refletiu na capacidade de manutenção e de gestão das áreas protegidas. Em 1995, os gastos com as UC eram R\$ 29,5 milhões tiveram que ser reduzidos a R\$ 5,3 milhões em 1999, provocando, uma profunda defasagem entre as necessidades de manejo e os valores disponíveis. Baseados no estudo de James et al (1999), os autores comparam as diferenças de gasto entre 108 países, destacando que, enquanto os países desenvolvidos gastavam em média US\$ 20,6/ha, este valor decrescia para US\$ 0,27/ha nos países menos desenvolvidos. Nesta classificação o Brasil, país que mais tinha recebido ajuda externa, teria gasto, em 1996 US\$ 2,2/ha.

Outro aspecto, também, analisado por DOUROJEANNI e PÁDUA relacionou-se à qualificação e ao número de funcionários vinculados ao manejo e gestão das UC. Neste aspecto, destacam o Brasil e o Peru como os dois países que situavam, em 1999, abaixo da média da América Latina.

A figura 2.2 evidencia as áreas protegidas existentes nos municípios da Amazônia Legal

No período de duas décadas, as políticas ambientais se transformaram. Em seu início estiveram fundamentadas no controle ambiental e de proteção de áreas, e no final dos anos 1990 passaram à difusão

Tabela nº 3 - Terras e população indígena na Amazônia

Estados	Terras indígenas	População	Área em ha.	% no Estado
AC	28	1 700	1 820 613	11,9 %
AM	179	81 000	34 527 994	21,9 %
AP	4	2 267	1 125 471	
MA	16	12 907	1 908 389	
MT	62	16 409	17 691 067	
PA	37	18 500	26 070 239	20,8 %
RO	30	5 718	6.178.763	
RR	32	23 791	14 844 016	
TO	7	6 369	2 025 948	

Fontes: IBGE Anuário Estatístico do Brasil, 1997 e Diagnósticos Estaduais, 1999

na Amazônia, são relativamente favoráveis. Em, pelo menos, quatro Estados (Acre, Pará, Amapá, Tocantins) mais de 60% delas encontram-se registradas. Nos Estados do Maranhão e o Tocantins quase todas as áreas estão demarcadas, exceção feita para Javaés e Boto Velho (TO) e Guajá e Amanayés (MA) e o percentual de demarcação

Tabela nº 4 - Unidades de Conservação criadas entre 1980 e 1992

Unidades de Conservação	Área em Ha	Bioma	Estado	Data criação (*)
APA do Igarapé Gelado	21 600	Amazônia	PA	05 maio 89
APA Serra da Tabatinga	61 000	Cerrado	MA, TO e BA	06 junho 90
ARIE Javari Buriti (1)	15 000	Amazônia	AM	05 novembro 85
ARIE Projeto Fragmentos Florestais (1)	30 085	Amazônia	AM	05 novembro 85
E.E. de Anavilhanas	350 018	Amazônia	AM	02 junho 81
E.E. de Caracará	80 560	Amazônia	RR	31 maio 82
E.E. de Iquê	200 000	Cerrado	MT	02 junho 81
E.E. de Jutai-Solimões	288 187	Amazônia	AM	21 julho 83
E.E. de Maracá	101 312	Amazônia	RR	02 junho 81
E.E. de Maracá-Jipioca	72 000	Amazônia	AP	02 junho 81
E.E. de Taimã	11 200	Pantanal	MT	02 junho 86
E.E. do Jari	227 126	Amazônia	AP e PA	12 abril 82
E.E. Juami-Japurá (1)	870 300	Amazônia	AM	03 junho 85
E.E. Niquiá	286 600	Amazônia	RR	03 junho 85
E.E. Rio Acre	77 500	Amazônia	AC	02 junho 81
E.E. Serra das Araras	28 700	Cerrado	MT	31 maio 82
FLONA Amapá	412 000	Amazônia	AP	1989
FLONA Amazonas	1 573 100	Amazônia	AM	1989
FLONA Bom Futuro	280 000	Amazônia	RO	1989
FLONA Cubatê	416 532	Amazônia	AM	1990
FLONA Cuiari	109 518	Amazônia	AM	1990
FLONA Içana	200 561	Amazônia	AM	1990
FLONA Içana-Aiari	491 400	Amazônia	AM	1990
FLONA Jamari	215 000	Amazônia	RO	1984
FLONA Macauã	173 475	Amazônia	AC	1988
FLONA Mapiá-Inauini	311 000	Amazônia	AM	1989
FLONA Pari-Cachoeira I	18 000	Amazônia	AM	1989
FLONA Pari-Cachoeira II	654 000	Amazônia	AM	1989
FLONA Piraiuara	631 436	Amazônia	AM	1990
FLONA Purus	256 000	Amazônia	AM	1988
FLONA Roraima	2 664 685	Amazônia	RR	1989
FLONA Saraçá-Taquera	429 600	Amazônia	PA	1989
FLONA Tapirapé-Aquiri	190 000	Amazônia	PA	1989
FLONA Taracuá I	647 744	Amazônia	AM	1990
FLONA Taracuá II	559 504	Amazônia	AM	1990
FLONA Tefé	1 020 000	Amazônia	AM	1989
FLONA Urucu	66 496	Amazônia	AM	1990
FLONA Xié	407 935	Amazônia	AM	1990
PN da Chapada dos Guimarães	33 000	Cerrado	MT	12 abril 89
PN da Serra do Divisor(1)	846 633	Amazônia	AC	16 junho 89
PN do Cabo Orange	619 000	Amazônia	AP	15 julho 80
PN do Jau	2 272 000	Amazônia	AM	24 setembro 80
PN do Monte Roraima	116 000	Amazônia	RR	28 junho 89
PN do Pantanal Matogrossense	135 000	Cerrado e Pantanal	MT	24 setembro 81
RB do Abufari	288 000	Amazônia	AM	20 setembro 82
RB do Gurupi	341 650	Amazônia	MA	12 janeiro 88
RB do Lago Piratuba	357 000	Amazônia	AP	16 julho 80
RB do Rio Guaporé	600 000	Amazônia	RO	20 setembro 82
RB do Tapirapé	103 000	Amazônia	PA	05 maio 89
RB do Uatumã	560 000	Amazônia	AM	06 junho 90
REc. de Sauim-Castanheira	109	Amazônia	AM	12 agosto 82
RESEX Alto Juruá	506 186		AC	23 janeiro 90
RESEX Chico Mendes	970 570		AC	12 março 90
RESEX Ciríaco(**)	7 050		MA	20 maio 92
RESEX Quilombo do Frexal	9 542		MA	20 maio 92
RESEX Rio Cajari	481 650		AP	12 março 90
RESEX Rio Ouro Preto	204 583		RO	13 março 90
TOTAL	22 900 147			

Fonte: Sistema de Informações Unidades de Conservação - IBAMA, 2002.

(*) Alguns dos atos de criação constam apenas o ano.

(**)Esta Resex deverá ser transformada em Assentamento Extrativista

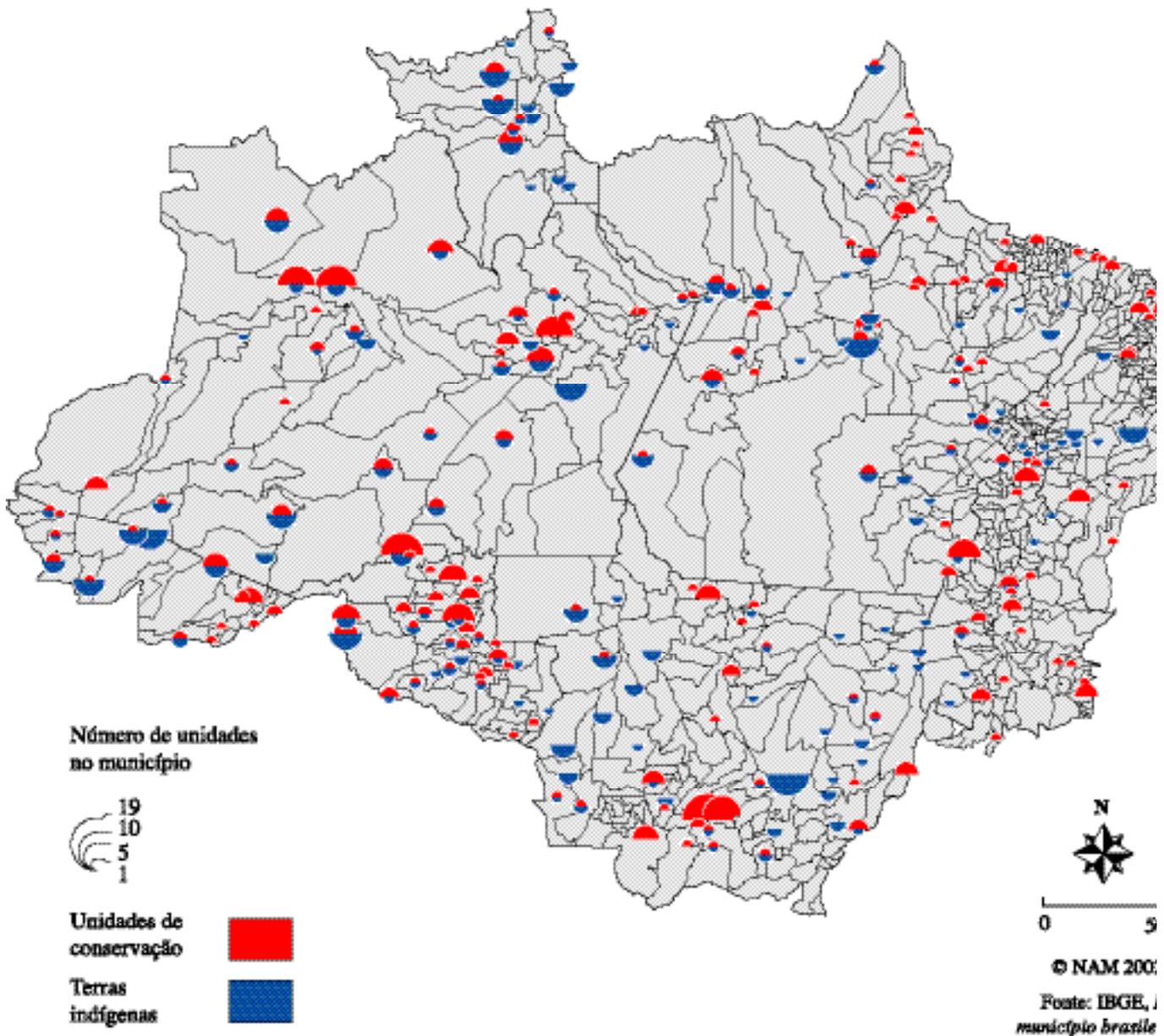
(1) áreas calculadas através de técnicas de geoprocessamento e não pelo decreto de criação.

de instrumentos de ordenamento territorial, bastante conhecidos nas esferas de planejamento, mas, com um novo potencial por ter incorporado elementos da dimensão ambiental.

A recolocação desse instrumento de ordenamento no seio do debate ecologista, impulsionado pelos problemas ambientais sobretudo os amazônicos, foi impregnado por posições nacionalistas defendidas

tanto pelos setores militares como diplomáticos. Agregaram-se este posicionamento preventivo, o conjunto de atividades prioritárias voltadas para a proteção de áreas com estabelecimento de novas unidades de conservação, de uso direto e indireto. A estas políticas ambientais somam-se os territórios indígenas demarcados, como mais um elemento importante na conservação das condições naturais e

2.2 - Unidades de conservação e terras indígenas por município



ecossistêmicas amazônicas.

Detivemo-nos no exame dos imperativos políticos e sociais que induziram mudanças no âmbito das políticas ambientais, porque é o entendimento do contexto em que a mesma se desenvolve que vai permitir a compreensão de seu posicionamento no âmbito da estrutura governamental brasileira. No entanto, uma avaliação geral da situação das áreas protegidas na Amazônia às vésperas da Conferência do Rio mostra o aumento quantitativo das Unidades de Conservação, especialmente nos últimos anos da década de 1980 e início dos anos 90, mas não a regularização fundiária. Em apenas dois anos - 1989 e 1990 - 29 novas áreas foram estabelecidas sob tutela administrativa do governo federal e em 1992, duas novas Resex foram criadas no mês (maio) que antecedeu a Conferência (junho).

No entanto, mesmo no âmbito das políticas que tratam da proteção do território ocorrem conflitos quanto ao aspecto de incompatibilidade de usos. Pode-se exemplificar com quatro aspectos relativos aos usos e à presença de estranhos:

enquanto no espaço de uma Floresta Nacional é permitido a exploração econômica, comercialização da madeira ou de outros recursos, num Parque Nacional à restrições de exploração de determinados recursos florísticos;
em ambos a presença de turistas é permitido;

a exploração e comercialização de recursos não são conciliáveis com as formas de exploração e a restrição de uso dos recursos florísticos e faunísticos podendo destruir algumas das atividades produtivas de grupos indígenas;

em terras indígenas a presença de estranhos só é permitida mediante autorização.

Se houve influência dos processos globais nas políticas públicas nacionais, é bem verdade que também as circunstâncias da situação brasileira nas negociações internacionais serviram para reiterar a defesa e o respeito ao princípio de soberania de cada país e não aceitação de intromissão em assuntos internos. E preciso portanto, buscar respostas para algumas questões que ainda encontram-se sem respostas: houve influência na política externa brasileira desses mecanismos e instrumentos ambientais? Em que medida o zoneamento ecológico-econômico e outras diretrizes setoriais do meio ambiente foram levadas em consideração nas estratégias da política externa?

Na verdade, as expectativas de uso desse aparato técnico, por menos complexo que fosse, como solução ao ordenamento do desenvolvimento foram além de suas próprias capacidades. A ação pública federal, nesse tema, circunscreveu-se num universo pequeno, reduzido face a gravidade dos problemas ambientais e a complexidade da Região.

Notas

¹ Os demais aspectos da política indigenista não serão analisados.

² Outras políticas tinham sido criadas anteriormente: o Código das Águas, 1937; o Código Florestal, 1965; a Lei de Manejo e proteção da fauna, em 1967, mas tinham abrangência mais setorializada. A Lei 6938 foi aprovada em 1981.

³ A regulamentação desta lei somente ocorreu anos mais tarde, em 1989, com o Decreto nº 97632.

⁴ A história do conservadorismo no Brasil é anterior à criação desse Sistema: data dos anos 1930 e esteve ancorada na visão de que cabia ao Estado a regulação e o controle dos espaços protegidos. Essa visão predominou no SNUC até meados dos anos 1990, quando novos tipos de unidades foram criados.

⁵ Desde 1992 foi proposto, por iniciativa do Executivo, o projeto de lei nº 2.892 que tratava de alterações no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. No entanto, dificuldades políticas e, sobretudo, as relacionadas aos conceitos utilizados nas definições das unidades do sistema impediram a rápida aprovação deste projeto. A nova proposta do sistema envolvia a necessidade de integração das populações tradicionais para o estabelecimento e no funcionamento das áreas preservadas. Somente em 21 de junho de 2000 o novo SNUC foi aprovado. A longa discussão entre preservacionistas «puros» e os neoconservacionistas defensores de distintas óticas acerca das populações tradicionais e populações humanas locais e do controle estatal sobre os espaços protegidos foi tratado em Diegues (1996) e posteriormente em Neder (1999).

⁶ O relatório de resultados desse Programa, encaminhado ao Presidente da República menciona como objetivo do mesmo não apenas a formulação de uma nova política de meio ambiente mas como «assegurar as condições essenciais para o desenvolvimento sustentado, aliado à integridade dos ecossistemas e voltado, prioritariamente, para as necessidades da chamada Amazônia Legal brasileira» (Exposição de Motivos, documento de arquivo)

⁷ Lei nº 7797, de 10 de julho de 1989 e sua regulamentação e administração através do Decreto nº 98 161 de 21 de setembro de 1989

⁸ O PNMA, programa de financiamento externo pelo BIRD e elaborado pela antiga SEMA, foi totalmente reestruturado, após a criação do IBAMA, por sua equipe técnica e pela SEPLAN/PR. Os objetivos estabelecidos nesse Programa visavam o fortalecimento institucional do IBAMA e dos OEMAs, a proteção de grandes ecossistemas e das Unidades de Conservação.

⁹ Lei 7714 de 29 de dezembro de 1988 eliminou o Fiset e o Decreto nº 97.637, de 10 de abril de 1989 manteve a suspensão dos créditos oficiais de investimentos a projetos pecuários na Amazônia até que fossem concluídos os estudos de ordenamento territorial da Região. A SUDAM e o IBAMA teriam que promover o levantamento de áreas degradadas, o que foi feito parcialmente. Ver CIMA, 1991, Relatório do Brasil para a CNUMAD e IBAMA, 1991, Relatório da Qualidade do Meio Ambiente.

¹⁰ Lei de criação nº 7796, de 10 de julho de 1989 e regulamentação através do Decreto nº 98 829, de 15 de janeiro de 1990.

¹¹ Esta Secretaria englobava o antigo SNI (Serviço Nacional de Informações), departamento que durante o período militar se ocupava da identificação de pessoas suspeitas, em função de suas opções ideológicas. A visão que esse setor tinha a respeito das organizações não-governamentais certamente era impregnada de preconceitos, sobretudo, porque muitas delas eram apoiadas por ONG internacionais.

¹² Entrevista com o ministro Everton Vieira Vargas, do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores, realizada em 05 de setembro de 2001.

¹³ Gouveia (1998) analisou em «A interpretação do artigo 2º da Resolução Conama 1/86, Série Documentos Ambientais, Secretaria do Meio Ambiente, São Paulo, pp. 11-23, as origens destes mal-entendidos.

¹⁴ A convocação da greve destacava que se o Brasil iria receber todos os países do mundo para discutir questões de meio ambiente e de desenvolvimento, a principal instituição ambiental brasileira deveria estar no centro da organização e dos debates. Refletia uma falsa idéia das articulações internas no governo, assim como um desconhecimento do quanto o Itamaraty não permite que qualquer instituição interna represente o país no exterior. Na ver-

dade, a Comissão interministerial era presidida pelo Itamaraty, a SEMAM estava entre as instituições-membros e o IBAMA apenas um dos órgãos assessores. Para os funcionários em greve, tratava-se de uma conferência de meio ambiente e não uma conferência diplomática.

¹⁵ Informação verbal prestada em 07 de março de 2002, por Hidely G. Rizzo, representante do IBAMA no GT-Nossa Natureza.

¹⁶ Como o procedimento de levantamento cartográfico convencional 1:500.000, podia levar um longo período, deveria ser reservado às áreas críticas ou locais de implantação de projetos múltiplos (faixa Carajás - São Luís; maciço de Carajás e arredores; entorno de grandes barramentos fluviais; setores de conflitos agrários como o Bico de Papagaio; as áreas ecologicamente críticas selecionadas por critérios de prioridade).

¹⁷ Outro aspecto que o autor ressaltou insistentemente relacionava-se às diferenças metodológicas entre a identificação de espaços de referência regionais permanentes e a identificação de áreas críticas. Para as áreas críticas, exigia-se um procedimento de delimitação emergencial, flutuante no tempo e descontinuo, podendo envolver (ou não) problemas específicos, portanto, exigiam também uma outra escala de detalhamento dos processos e roteiros metodológicos próprios para a compreensão dos fatores que respondem por essas anomalias. Exigiam estudos, plantas e cartas topográficas detalhadas que servissem de base para a proposição de soluções. Assim, considerava Ab'Saber que toda área crítica era capaz de se transformar em região-programa, com uma área nuclear para concentração dos estudos e um entorno de delimitação mais aproximada e flexível.

¹⁸ Uma série de estudos foi elaborado a respeito do TCA, em diferentes perspectivas. Aragon (1994) destaca entre eles as dissertações de mestrado ou teses de doutorado de Cruz (1989): «A política externa como instrumento de autonomia e de desenvolvimento nacionais: análise comparada das experiências do Brasil e do Peru (1974-1980) e sua expressão no TCA»; Barberis (1982), uma visão jurídica em o «Tratado de Cooperação Amazônica»; Gómez (1993) «Desarrollo sustentable amazonico: estudio de las politicas de desarrollo planteada en el marco del TCA. Analisis y

potencialidades (1978-1992)»; Pimenta (1982) «The Treaty for Amazonian Cooperation: an analysis of the Brazilian proposal in the light of the Brazil's regional and international constraints». Outros artigos citados são de Recupero (1984) «O Tratado de Cooperação Amazônica»; Ferris (1981): «The Andean Pact and the Amazon Treaty»; Landau (1985) «The Treaty for Amazonian Cooperation: a bold new instrument for development»; Roman (1993) «Governing environmental «commons»: an introductory analysis of «the Amazon Cooperation Treaty» e Muniz Bandeira (1986) «Estratégias de planejamento e de desenvolvimento a nível internacional: o Pacto Amazônico». A estes artigos podem ser somados Mattos (1980): «Uma geopolítica Pan-Amazônica»; Procópio (1992): «Amazônia: ecologia e degradação social»

¹⁹ O resultado obtido, após sete anos de trabalhos, foi acatado pelas instituições participantes da CCZEE como “metodologia oficial brasileira”, da SAE-MMA. Expressa-se por meio de uma cartilha denominada “Detalhamento da Metodologia para a Execução do Zoneamento Ecológico Econômico pelos Estados da Amazônia Legal” (Becker e Egler, 1996), publicada em Português e Espanhol. O INPE, através de Crepani et al (1996), escreveu o trabalho “Metodologia para a Obtenção de Unidades Homogêneas e Vulnerabilidade Natural”.

²⁰ Numerosas reuniões bipartites foram realizadas, incluindo trocas de documentos metodológicos e posterior discussão pelas delegações. Essas reuniões visavam não apenas o nivelamento dos critérios estabelecidos para a delimitação das unidades ambientais mas também a construção da carta de unidades naturais assim como os aspectos metodológicos sócio-econômicos.

²¹ Por exemplo, as sociedades indígenas da Amazônia conhecem mais de 1.300 plantas portadoras de princípios ativos medicinais e pelo menos 90 delas já são utilizadas comercialmente. Cerca de 25% dos medicamentos utilizados nos Estados Unidos possuem substâncias ativas derivadas de plantas nativas das florestas tropicais.

²² Faulhaber, Priscila (1991) assegura que a demarcação de terras de Méria, do povo Miranha tinha sido efetuada pela SPI com a participação indígena, nos anos 70, mas até dezembro de 1988 as mesmas não tinham sido homologadas pela Presidência da

Republica. Para ela, isto demonstrava que o reconhecimento dessa etapa da regularização da terra indígena somente ocorria quando o órgão governamental se ocupava do processo.

²³ E objeto desta pesquisa apenas a avaliação dos aspectos territoriais da questão indígena. Visões críticas de antropólogos a respeito de outros aspectos do Estatuto do Índio, como a questão da tutela jurídica, da integração indígena por assimilação, de disposições expropriativas da propriedade indígena e da previsão de remoção de grupos por razões de segurança, por exploração mineral, por realização de obras públicas são tratados em Oliveira (1985), Albert (1991), Faulhaber (1991) e Lima (1991), entre outros.

²⁴ O procedimento atual para a identificação e delimitação, demarcação física, homologação e registro de terras indígenas está estabelecido no Decreto nº 1.775, de 8/01/1996, que «dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas», definindo claramente o papel do órgão federal indigenista, as diferentes fases e sub-fases do processo, bem como assegurando transparência ao procedimento, por meio de sua publicidade.

²⁵ Conforme artigo 231 que trata da definição de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios em seu parágrafo 1º: são aquelas «por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições». No entanto, segundo o inciso XI do artigo 20 essas terras «são bens da União» e pelo §4º do art. 231, são «inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis» Assim, embora os índios detenham a posse permanente e o «usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos» existentes em suas terras (§ 2º do Art. 231) elas constituem patrimônio da União. E, como bens públicos de uso especial, as terras indígenas, além de inalienáveis e indisponíveis, não podem ser objeto de utilização de qualquer espécie por outros que não os próprios índios.

²⁶ Os recursos contratados para este projeto são em dólares e gastos em reais. Com o processo de desvalorização da moeda brasileira, o valor em dólar permanecendo fixo, o câmbio para reais é em volume crescente.

Segunda parte - A mudança pós-Rio 92: Sonho ou realidade?

A análise do jogo geopolítico ambiental, que atingiu seu apogeu na Conferência do Rio, das alianças formadas no interior das negociações entre os países, da mobilização da sociedade organizada, permite olhar esta Conferência como um marco importante na aproximação das questões de meio ambiente e desenvolvimento.

O governo brasileiro atuou como um dos principais países na articulação dos acordos desta Conferência, o que permitiu-lhe bloquear as singularizações sobre temas amazônicos. No entanto, ainda que não aceitasse interferências sobre as políticas nacionais, o governo brasileiro procurou mostrar que estava disposto a aceitar experiências de políticas experimentais de gestão dos recursos naturais e na conservação da biodiversidade.

Ao abordar-se as territorialidades da proteção e da conservação ambiental na Amazônia e a valorização da conservação nas políticas, procura-se mostrar as transformações das prioridades e estratégias da política ambiental, dos instrumentos de controle à experiências participativas; de política isolada, setorial, às iniciativas estaduais que experimentam desenvolver mecanismos de inserção desta dimensão em outras políticas. Apesar dos avanços, resta muito ainda à construir, como se destaca nesta segunda parte.

Capítulo 3 - A Conferência do Rio e seus reflexos na Amazônia

A Conferência do Rio construiu um clima favorável às negociações entre países ao serem abordadas as relações de estreita interdependência entre a problemática do desenvolvimento e a do meio ambiente, com as possíveis agendas para um novo modelo de desenvolvimento para os países. Inserida no bojo deste compromisso, a questão da proteção da floresta e do desmatamento na Amazônia ganhou espaço no debate e na agenda internacional e convergiu como temas polêmicos, obrigatórios, a serem abordados no contexto desta Conferência.

A análise do seu significado para a Amazônia, do fim do século XX, permite compreender o jogo de forças políticas, e suas consequências, nas proposições de alternativas para a sua inserção nacional e internacional. Permite também entender as razões de toda a movimentação política de um grupo de países que visava desviar o foco de uma convenção de florestas para outros temas e atividades voltados para a questão do clima global. Assim, ao invés de uma convenção internacional que obrigasse os signatários à sua regulamentação e sua transformação em leis nacionais, aceitou-se a constituição de um conjunto de princípios. Simultaneamente, acordou-se a criação de um programa que viesse a ser implementado no médio prazo, tratando de buscar formas para a conservação dos ecossistemas amazônicos, com alternativas que pudessem servir de experimentos para a viabilidade de novos modelos de uso dos ecossistemas florestais e de gestão ambiental.

Esta análise dar-se-á tomando como ponto de partida o contexto internacional em que se desenvolveram as negociações. De um lado, aquelas oficialmente realizadas pelos países membros das Nações Unidas e, de outro, as realizadas pelas pressões da sociedade civil, representada pelos movimentos organizados dos diferentes países. Pretende-se neste contexto, desvendar suas resultantes, ou seja, a relação de forças entre idéias conservacionistas e ideais desenvolvimentistas, embora a Conferência tivesse por objetivo tratar de meio ambiente e de questões relativas à forma de condução do proces-

so de desenvolvimento.

Com este delineamento, torna-se importante avaliar se os instrumentos criados pela Conferência - o capítulo 14, da Agenda XXI, definindo os programas de ação e as datas limites para o cumprimento dos compromissos, e, os princípios autorizativos sobre florestas - foram exitosos, ou, se fracassaram. Após esta análise, concluir-se-á o capítulo apoiando-se sobre a avaliação do Rio +5, momento em que se elaborava também a «Agenda XXI Amazônica».

Os aspectos que favoreceram ou, ao contrário, principalmente, reduziram a ambiência desfavorável, de constrangimentos, de decisões e que resultariam por impor um clima de aceitação e de compromissos para a implantação e difusão do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, o PPG-7.

1. A geopolítica ambiental das Nações Unidas

A Conferência das Nações Unidas serviu para colocar em evidência posicionamentos distintos dos diversos países-membros das Nações Unidas e para demonstrar as alianças estabelecidas entre eles para sustentar suas posições.

Questões como a superexploração dos recursos ambientais, os avanços dos desmatamentos, a desigualdade do mercado internacional, a perda da biodiversidade, ou as mudanças climáticas foram objeto não apenas de discussão, mas sobretudo, da reiteração de polêmicas e conflitos, de difícil solução, porque representam posicionamentos, concepções de mundo, interesses e objetivos distintos. Apesar da eventual clareza com que se colocam tais divergências, o fato é que o início dos anos 90, agravaram-se os impactos sobre o meio ambiente, aumentaram-se os riscos sobre as populações, demonstrando a intrínseca dependência entre os espaços, populações e ecossistemas passando a haver uma maior difusão das consequências negativas de tais processos em todas as nações.

Nos anos que antecederam a Conferência aconteceu no país o processo de mobilização que vinha ocorrendo internacionalmente, envolvendo instituições de pesquisa, representações de governos e de instituições multilaterais, fortemente reforçado pelas atividades das organizações não-governamentais.

Estas, muitas vezes, se encontravam trabalhando em conjunto com governos de alguns países (europeus e o Canadá) ou organizadas em fóruns nacionais, fazendo-se representar nas negociações oficiais, como no caso brasileiro.

No entanto, no processo preparatório, a importância dada à participação da sociedade civil, nos fóruns de negociações e nas delegações de governos, era extremamente restrita, e sem poder de influência. A importância deste segmento, foi tornando-se crescente à medida que as negociações avançavam, que as pressões das ONG tornavam-se cada vez maiores e que a opinião pública internacional passava, também, a exercer um papel fundamental. Assim, alguns governos, o brasileiro incluso, defenderam a ampliação do número de participantes, mesmo marginal.

Pereira (2000¹), ressalta a respeito:

“houve um momento em que o Itamaraty defendeu o aumento do número de ONG participantes, mas o trabalho de cada uma era feito independentemente. Neste contexto, deixou, e até mesmo incentivou-as a realizar um grande encontro, uma grande festa no aterro do Flamengo – tornando-se um encontro de segunda classe, sem importância para os posicionamentos defendidos pelo governo e, com isto, demonstrando que sua presença, no encontro oficial, seria reduzido à poucos participantes. O governo brasileiro só começa a dar atenção à ONG quando percebe que elas não são necessariamente subversivas”.

Na totalidade da sociedade crescia a importância da opinião pública internacional, o que gerou oportunidades para o julgamento do modelo de desenvolvimento adotado, nas diferentes regiões do planeta, e de avaliação de suas consequências sobre as populações e os ecossistemas. As políticas implementadas, pelos diferentes Estados nacionais, passaram a ser avaliadas em função dos impactos e das responsabilidades destes Estados quanto à adoção e reprodução de modelos social e ambientalmente predatórios.

Distinguem-se, nesta questão, intelectuais que se colocam em posições diferentes para problematizá-la e analisá-la. Enquanto um grupo de estudiosos encontram-se envolvidos no reconhecimento dos elementos motores deste debate, destacando-se entre estes, SACHS (1997), ADAMS (1990),

GARAY (2001), outros têm opiniões diferentes sobre o assunto. Destaca-se o que SANTOS (1986, 2000) quando polemizou a noção do meio ecológico, como parte do meio técnico, que substituiu a natureza «selvagem» ou «cósmica» pela artificial, a partir do momento que o homem tornou-se «homem social» com a produção social, o raio de ação da sua interferência no espaço extinguiu qualquer suspiro da natureza primeira e quando analisou-a como uma contradição: a valorização da natureza, para ele, é um processo histórico, um valor atribuído de acordo com uma escala de valores da sociedade para bens que antes eram chamados naturais. Por isso, se a preservação ganhar um «aspecto religioso», uma «pregação ecologista-naturalista», como ocorre muitas vezes no Brasil, estará, na verdade, encobrendo um dado ideológico e reproduzindo um processo de globalização perverso.

No Brasil, o debate teve seu foco principal dirigido para as políticas públicas de integração da Amazônia e para o acelerado processo de desmatamento. Assim, durante a Assembléia das Nações Unidas, em 13/12/88, Paulo Nogueira Batista propôs, e ofereceu, o Brasil como sede para uma “conferência que tratasse de desenvolvimento e de meio ambiente”, o que constituiu-se numa “jogada diplomática de peso, embaralhando as cartas” e obrigando o governo a criar um «novo foco de atenção dirigido às questões das relações internacionais, no âmbito das quais deveriam ser repensados os problemas ambientais globais”². A Conferência do Rio, convocada pela Resolução 228/89, da Assembléia das Nações Unidas, constituiu-se numa conferência político-diplomática e colocou aos países-membros das Nações Unidas a necessidade de reflexão e de um debate mais amplo sobre o desenvolvimento, no qual se incorporava também a questão das florestas tropicais.

Nesta época, a bipolaridade entre os objetivos dos países do Norte e do Sul estava muito evidenciada. Para os países industrializados, as iniciativas de inserirem-se questões ambientais na agenda e no modelo de desenvolvimento eram vistas como uma espécie de resposta ao trabalho da Comissão Brundtland³. Para os países em desenvolvimento, as preocupações acerca da inserção das questões ambientais, em suas agendas, poderiam ser trans-

formadas numa forma de condicionalidade para a obtenção de ajuda financeira para o desenvolvimento, e, finalmente, concordaram com a Conferência porque esperavam poder obter recursos extras para o seu desenvolvimento.

Ao mesmo tempo convergiram outras situações críticas, além da relacionada ao modelo de desenvolvimento e de suas consequências - a crise do papel do Estado e os modelos de Estado em vigor: um modelo pautado por uma preocupação social e a associação com a iniciativa privada, ou um outro, onde o Estado é “comandado” pelas estratégias das empresas privadas. Em SANTOS (1996, 1997, 2000) encontra-se indicadores deste atual modelo, predominante, de Estado, ao encarar a questão do território, do mercado e do Estado nacional na globalização, analisou a passagem do Estado territorial ao Estado transnacionalizado, e, neste contexto, a importância das empresas:

«antes era o território, base do Estado-nação, hoje, as empresas escolhem os lugares que lhes interessam, e exigem que os Estados nacionais aparelhem esses pontos. As empresas globais ali se instalam. É nesses pontos privilegiados que elas produzem nacionalmente uma produção global, no mercado global travestido de mercado nacional... (1997:4)

A Conferência do Rio, serviu, portanto, para colocar a descoberto o conflito latente entre três visões distintas, politizar o debate das inter-relações entre questões econômicas e a ecologia e, mundializar ainda mais a questão ambiental:

- ÿ os países chamados em desenvolvimento – o chamado grupo dos 77 e,
- ÿ duas outras correntes defendidas pelos países mais industrializados do mundo, diferenciadas entre si.

Serviu também, para criar “uma nova visão, resultante da mobilização das ONG nas discussões setoriais», resultando, segundo Pereira(2000) em duas proposições:

- i. Um novo formato para a conservação que, ao invés de manter desenhos isolados de parques e áreas preservadas, mostrou a formação de corredores - caminhos biológicos favoráveis à conservação das espécies;
- ii. Uma nova forma de ver a floresta – um ecossistema que presta serviços ambientais, e cujos produtos podem resultar do

aproveitamento por meio de *commodities*”. É preciso qualificar tais visões para avaliar os interesses incorporados nos argumentos e nos posicionamentos defendidos. A visão dos países em desenvolvimento - o grupo dos 77 - era fundamentalmente pautada pelo discurso da soberania nacional sobre as políticas de exploração de seus recursos naturais, como ponto de partida para qualquer discussão temática. Esse conjunto de países era liderado ora pelo Brasil, ora pela Malásia e, em alguns outros temas, por países africanos.

O grupo dos países árabes defendia interesses específicos e, muitas vezes os colocava como inegociáveis. No quarto Comitê Preparatório (PREPCOM⁴), o Yemen, como coordenador deste grupo, colocou todo o capítulo da atmosfera entre colchetes⁵ porque considerou que o mesmo dava uma ênfase exagerada à questão da eficiência energética e na redução do consumo de combustíveis fósseis. As dificuldades apresentadas para se chegar a um consenso, sobre este capítulo, resultava em um prejuízo aos trabalhos do CIN, da Convenção de Mudanças Climáticas. Portanto, durante o quinto PREPCOM a chave principal de trabalho, era encontrar uma solução para a área de energia que pudesse comprometer e envolver todos os países. (EARTH SUMMIT BULLETIN, 1992a). No quinto PREPCOM, todos os países pertencentes a OPEP, insistiram na necessidade de voltar a trabalhar o documento.

Os espaços de negociação e a visões privilegiadas pelos grupos de países

As visões defendidas pelos países mais industrializados do mundo poderiam ser inscritas em duas correntes. De um lado, os países mais progressistas e que arriscavam em propostas mais “verdes”, ora liderados pela Holanda, ora pela Alemanha, ora pelo Canadá. Procuravam mostrar como os impactos negativos do desenvolvimento interferem no meio ambiente global e como certas tendências induziriam a um futuro preocupante. Temas como mudanças climáticas e o aumento do nível dos oceanos produziam discursos acirrados nos PREPCOMs, assim como, em consequência, respaldavam um conjunto de propostas e de compromissos, que estes países esperavam ver acordados por todos. Evidentemente, a ameaça do aquecimento global e da Holanda vir a desaparecer sob as

águas dos oceanos não pode ser negligenciada, fazendo deste país um dos mais ativos no debate e nas proposições. Normalmente, esses países participavam com grandes delegações, compostas não apenas de representantes governamentais mas também de cientistas e de organizações não governamentais. Esta interação entre governo, sociedade e ciência normalmente permitia respaldar posições mais avançadas sobre como conservar e como desenvolver ao mesmo tempo, sem prezar o meio ambiente.

Por outro lado, os Estados Unidos e seus aliados da ASEAN, normalmente defendiam posições que buscavam mostrar a culpabilidade dos países em desenvolvimento na geração de impactos ambientais globais. Assim, sua posição acerca das convenções de mudanças climáticas e de biodiversidade centrava-se sobre as contribuições do desmatamento na formação dos gases de efeito estufa e no direito, das empresas e dos governos, de explorarem e de venderem, a preços de mercado, a tecnologia por eles desenvolvida, entre elas inclusa a biotecnologia.

Desta maneira, formavam-se dois grupos refratários a novos posicionamentos de inserção da dimensão ambiental no processo de desenvolvimento e de mudanças do atual padrão de desenvolvimento de consumo: os países em desenvolvimento, que em nenhuma hipótese aceitavam alterar seus processos e modelos de desenvolvimento, visto como a possibilidade de repetir as mesmas etapas realizadas anteriormente pelos países ricos e, procuravam encontrar os meios financeiros (doações, empréstimos e cooperação) para a realização destes propósitos, e os EUA, que procurava encontrar alternativas para alterar os processos predatórios dos países em desenvolvimento, mas que não abriam mão de prosseguir dentro do seu próprio modelo.

Assim, em seu discurso em 12 de junho de 1992 no plenário da Conferência do Rio o Presidente dos Estados Unidos assinala:

«It is never easy to stand alone on principle, but sometimes leadership requires that you do. And now is such a time. We come to Rio with a proposal to double global forest assistance. We stand ready to work together, respecting national downpayment, we will double U.S. forest bilateral assis-

tance next year. And we will reform at home, phasing out clear-cutting as a standard practice on U.S. National Forests, and working to plant one billion trees a year.

We come to Rio recognizing that the developing countries must play a role in protecting the global environment, but will need assistance in pursuing these cleaner growths. So we stand ready to increase US international aid by 66 percent above the 1990 levels, on top of the more than US 2,5 billion dollars that we provide through the world's development banks for Agenda XXI projects. We come to Rio with more scientific knowledge about the environment than ever before and with the wisdom that there is much, much we do that's not yet known. And we stand ready to share our science and to lead the world in a program of continued research.

We come to Rio prepared to continue America's unparalleled efforts to preserve species and habitat. And let me be clear. Our efforts to protect biodiversity itself will exceed – will exceed – the requirements of the treaty. But that proposed agreement threatens to retard biotechnology and undermine the protection of ideas. And unlike the climate agreement, its financing scheme will not work. And it is never easy, it is never easy to stand alone on principle, but sometimes leadership requires that you do. And now is such a time.

Let's face it, there has been some criticism of the United States. But I must tell you, we come to Rio proud of what we have accomplished and committed to extending the record on American leadership on the environment. In United States, we have the world's tighest air quality standards on cars and factories, the most advanced laws for protecting lands and waters, and the most open process for public participation.

And now for a simple truth. America's record on environmental protection is second to none. So I did not come here to apologize; we come to press on with deliberate purpose and forceful action. And such action will demonstrate our continuing commitment to leadership and to international cooperation on the environment.» (The White House, 1992:2-3).

Não apenas os Estados Unidos, mas, um conjunto de representantes de países, de instituições e orga-

nismos multilaterais, associações de povos indígenas, representantes da juventude e outros se pronunciaram nas Assembléias Plenárias da Conferência, embora o Presidente estadunidense o fizesse na reunião mais importante – a de encerramento.

Com os pronunciamentos, em plenário, os Estados-membros marcavam seus pontos de vista. Sendo estes globais, tocavam *en passant* os dois grandes blocos temáticos da própria Conferência e, sobretudo, ressaltavam que suas políticas nacionais já realizavam estratégias de sustentabilidade. Procuravam, desta maneira, mostrar que as preocupações com os problemas globais e com a sustentabilidade do desenvolvimento integravam o cotidiano nacional e já estavam inseridas em suas ações. Uma prestação de contas, com um balanço sempre favorável ao país que se pronunciava.

Apesar da previsão de conclusão das negociações, nos quatro PREPCOM, previamente acordados, ainda restavam questões indefinidas em alguns dos textos da Agenda XXI e de outros documentos a serem adotados pela Conferência, não estando estes completamente aceitos por todos os países membros da ONU. No Rio de Janeiro, ao iniciar a Conferência, foi necessário voltarem-se à solução destes assuntos polêmicos, entre eles florestas, transferência de tecnologias e recursos financeiros para apoiar o desenvolvimento da Agenda XXI.

Tais procedimentos servem para exemplificar o grau de dificuldade dessa grande negociação e reforçar, ainda mais, que a Conferência foi, de fato, um encontro diplomático internacional, e não uma assembléia de ambientalistas ou de outros ativistas interessados no tema.

A Conferência foi organizada por meio de sessões plenárias, sessões do Comitê principal (em amplas reuniões) ou em reuniões mais restritas realizadas pelos 8 *grupos de contato temáticos* (recursos financeiros, tecnologia, atmosfera, princípios de florestas, biodiversidade e biotecnologia, água potável, instrumentos legais e instituições) criados para terminar as negociações pendentes da Agenda XXI, da Declaração do Rio e dos princípios sobre florestas. Estes *grupos de contato*⁶, *temáticos*, tinham a responsabilidade de “limpar” os textos ainda indefinidos constituindo-se, assim, no 5° PREPCOM. Na sessão plenária de abertura e nas sessões

do Comitê principal, realizadas no decorrer das duas semanas da Conferência, presidentes, ministros ou representantes dos países e das instituições multilaterais e organizações não governamentais expressaram suas visões do processo e suas expectativas sobre os resultados já negociados.

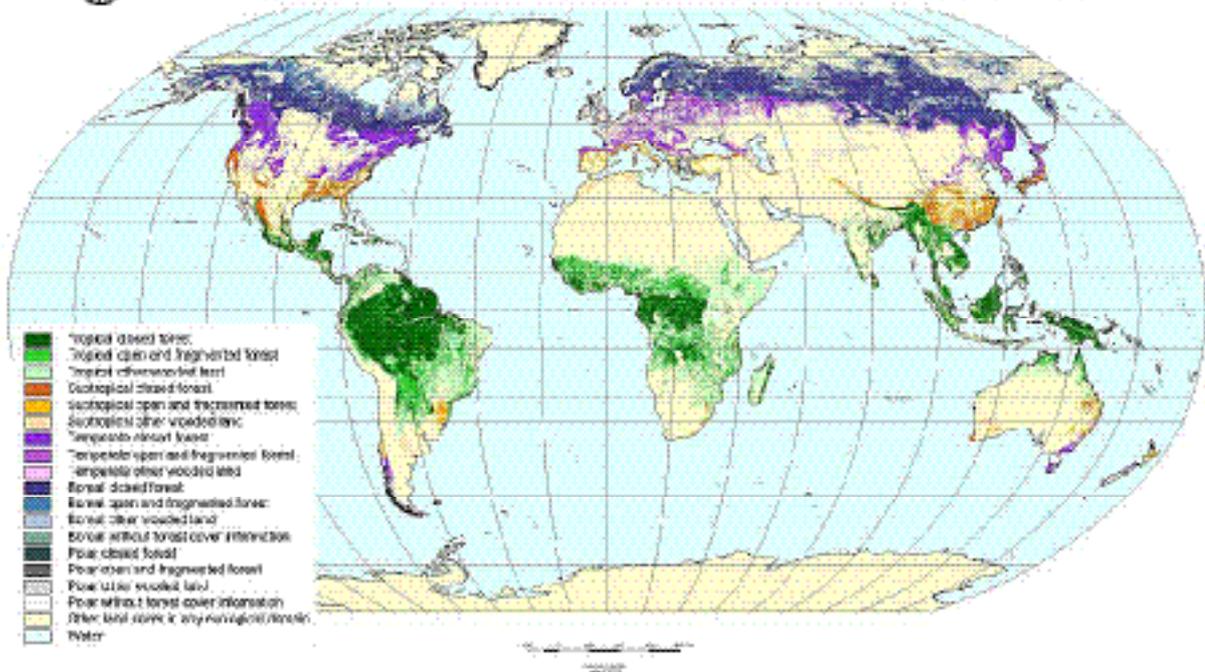
Na abertura houve apenas os pronunciamentos do Presidente brasileiro, do Secretario Geral das Nações Unidas, do Secretario Geral da Conferência e do rei da Suécia, presidente da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972. O rei da Suécia, manifestou que «governments cannot do it alone» expressando a importância do papel das ONG é vital para o sucesso, a longo prazo, da Conferência e que o acompanhamento de sua implementação é essencial, e deveria ser seguido de perto, tanto quanto a própria Conferência o foi.

Outra sessão importante do plenário, a segunda, teve pronunciamentos do G-77, da União Européia, da Agência de Proteção do Meio Ambiente (EPA) dos EUA. O ministro do meio ambiente e assuntos urbanos do Paquistão, falando em nome do G-77, criticou a inadequação das convenções de mudanças climáticas e de biodiversidade, tanto quanto outros acordos da CNUMAD que não deveria «repetir cada *shortcoming*». Portugal, falando pela União Européia, informou que a Comissão Européia endossou a Declaração do Rio e insistiu na importância dos arranjos institucionais do seguimento e da implementação da Agenda XXI. O administrador da Agência de Proteção Ambiental dos EUA explicou que os EUA davam a mais alta prioridade para os assuntos florestais. Argumentou sobre a rápida implementação da Convenção de Mudanças Climáticas e a necessidade da CNUMAD desenvolver um plano de ação para o controle das fontes terrestres de poluição marinha. Israel, que havia duramente criticado a polinização dos documentos da CNUMAD, restringiu-se, na fala do diretor geral do Ministério do Meio Ambiente, a apresentar 10 princípios que deveriam regular as relações do homem com o meio ambiente. Ao encerrar esta sessão, o ministro alemão do meio ambiente e segurança nuclear, conclamou pelo fortalecimento de comportamentos ambientalmente sadios, pela inclusão das ONG no processo pós-CNUMAD e para o encontro dos signatários da Convenção de Mudanças Climáticas que seria rea-

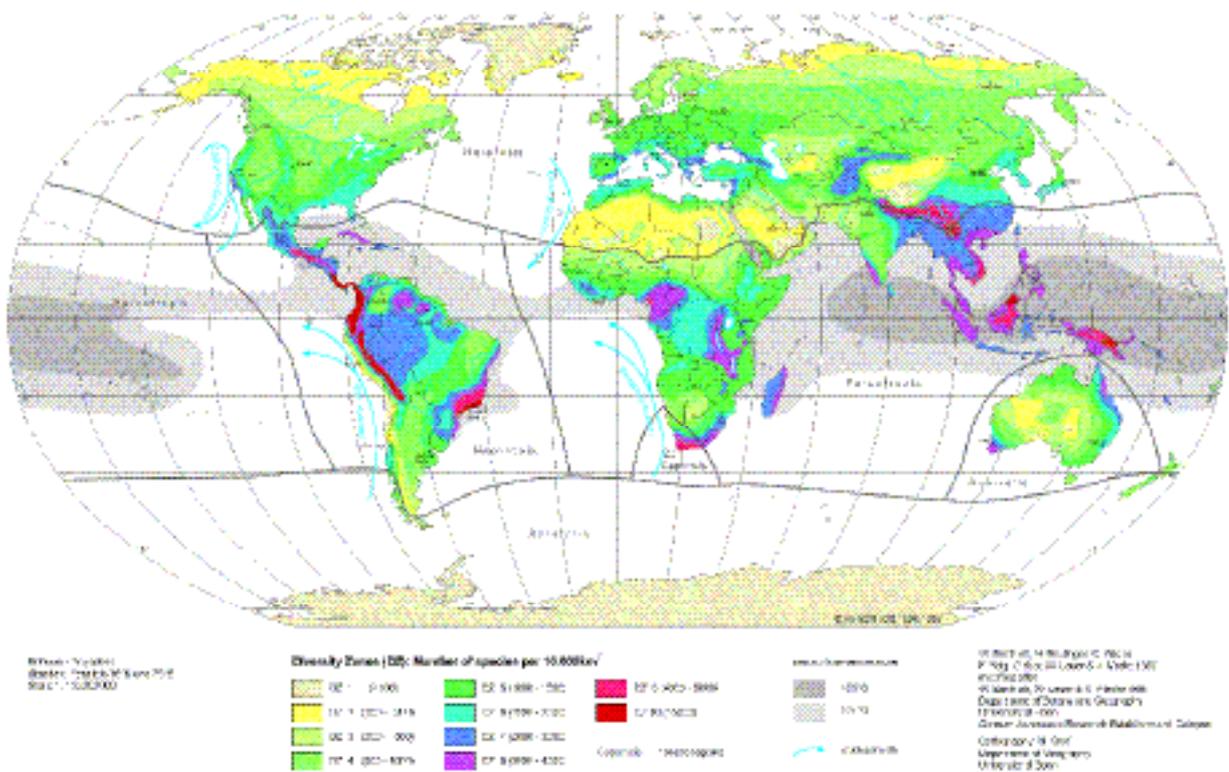
3.1 - Florestas e biodiversidade no mundo



FORESTS 2000 BY MAJOR ECOLOGICAL DOMAINS



GLOBAL BIODIVERSITY: SPECIES NUMBERS OF VASCULAR PLANTS



lizado na Alemanha em 1994. (EARTH SUMMIT BULLETIN, 1992b).

Ao término do V PREPCOM, os três principais documentos (Agenda XXI, Declaração do Rio e Princípios sobre Florestas) ainda apresentavam parte dos textos em colchetes, contendo vários pontos críticos os quais deveriam ainda ser negociados no nível ministerial nos últimos dois dias da Conferência, nas reuniões plenárias. Na Agenda XXI, os problemas apresentados pelos capítulos 9 – Atmosfera, 11 – Desmatamento e 16 – Biotecnologia, relacionados com outros instrumentos ou convenções (convenção de mudanças climáticas e de biodiversidade e princípios autorizativos sobre florestas), e outros capítulos ainda apresentavam inúmeros colchetes.

Um dos temas mais polêmicos, os princípios sobre florestas, foi objeto de muita discussão ainda durante o quinto PREPCOM, sendo decidido somente após ser levado à plenário, na reunião ministerial dos Estados-membros. Os contenciosos situavam-se sobre o direito de se desenvolver, o interesse global das florestas, as aproximações com uma possível futura convenção de florestas, a compensação histórica pelas perdas florestais, o reconhecimento da capacidade dos indígenas, os recursos financeiros para a gestão florestal e avaliação do impacto ambiental e o comércio internacional dos produtos florestais e o papel das mesmas no ciclo de carbono. Neste caso, a Malásia tornou-se a porta-voz principal na defesa das autonomias nacionais sobre o uso da floresta. Situação esta extremamente cômoda para o Brasil, por que a Malásia expressava exatamente o seu ponto de vista, e com isto não se colocava, o Brasil, em situação de vulnerabilidade frente aos outros países e à opinião pública nacional e internacional.

Os textos dos capítulos 9 e 16 deveriam refletir os acordos já estabelecidos nas convenções e os esforços dos diversos governos se fizeram nesta direção, mesmo que alguns grupos de países continuassem apresentando reservas. No capítulo sobre atmosfera, as polêmicas situavam-se sobre novas e renováveis fontes energéticas, melhoria da eficiência energética, fontes energéticas ambientalmente saudias e as necessidades de conferências regionais em transportes e meio ambiente, posições contrárias da Arábia Saudita, apoiada pelo Kuwait e Nigéria,

fizeram com que o Comitê Principal adotasse o texto apesar das reservas mantidas pela Arábia Saudita.

No âmbito da Agenda XXI, a falta de consenso se inscrevia majoritariamente nos aspectos vinculados aos recursos financeiros a serem disponibilizados para a implementação da mesma. Havia sido previsto pelo Secretariado da CNUMAD que seriam necessários cerca de US\$ 125 bilhões, por ano, de ajuda oficial internacional (ODA⁷) para que os países em desenvolvimento pudessem acelerar seus respectivos processos de desenvolvimento com metas ambientais. Este foi o valor tomado como referência nas inúmeras controvérsias.

Existiam também outras pendências, relacionadas aos capítulos: 19 (químicos tóxicos: recursos financeiros); 20 (resíduos perigosos decorrentes de ações militares); 22 (resíduos radioativos: estocagem de resíduos radioativos próximos aos ambientes marinhos); 31 (comunidade científica e tecnológica: princípios éticos apropriados); 33 (recursos financeiros: reafirmação da ampliação dos níveis de comprometimento do PNB dos países desenvolvidos para o ODA; reposição de fundos do IDA⁸ em “custos incrementais” e condicionalidades do GEF); 34 (transferência de tecnologia: tecnologia ambientalmente saudável); 38 (arranjos institucionais internacionais: estabelecimento da Comissão de Desenvolvimento Sustentável), algumas das quais foram suprimidas, visto não ter havido acordo. Os meios de implementação de cada capítulo foram uniformemente modificados de maneira a refletir que apresentavam apenas uma magnitude de custos, as quais dependiam das estratégias e dos programas associados às atividades dos capítulos.

Os capítulos: 26 (povos indígenas); 27 (ONG); 30 (negócios, comércio e indústria); 32 (agricultores); 35 (ciência para o desenvolvimento sustentável); 36 (educação, ensino e treinamento); 37 (fortalecimento institucional); 39 (instrumentos jurídicos internacionais); 40 (informações para tomadores de decisões) foram rapidamente adotados.

Quanto à transferência de tecnologia, esta resumia-se principalmente na questão da transferência de tecnologias ambientais do norte para o sul e das tecnologias ambientalmente saudias. Os países em desenvolvimento insistiam na transferência em termos concessionais enquanto os países do norte

continuavam a insistir que essa tecnologia deveria ser disponibilizada a preço de mercado. A Comunidade Européia e os países nórdicos, mantendo-se sempre em posições intermediárias, defendiam que a transferência de tecnologia deveria dar-se em termos favoráveis não apenas respeitando os direitos de propriedade intelectual mas em especial as necessidades dos países em desenvolvimento, como um todo.

Outro assunto, de extrema polêmica, relacionava-se ao mandato e as operações do Global Environmental Facilities - GEF como o principal mecanismo de recursos para as convenções globais. Esta questão relacionava-se especialmente à proposta de envolvimento dos países em desenvolvimento no Comitê Executivo do GEF, a qual encontrava resistência dos países doadores, que consideravam haver incompatibilidade que os utilizadores dos fundos fossem seus próprios normalizadores.

O Encontro de personalidades eminentes em financiamento global para o desenvolvimento e meio ambiente, realizado em Tóquio (15-17 abril 1992), explicitou um posicionamento sempre subentendido nas entrelinhas, de seus desinteresses e resistências em aumentar o volume de contribuições: «Most of the funds required by the developing countries to implement Agenda XXI, the program of cooperative action to be adopted in Rio, will come from these countries themselves» (Earth Summit News, 1992a). Para estas personalidades, uma transição ao desenvolvimento sustentável requeria a convergência de alguns fatores, como o incremento de acesso aos mercados dos países industrializados; o incremento dos fluxos de investimentos privados e transferência de tecnologia; assim como a necessidade de solução aos problemas de dívida externa dos países em desenvolvimento. Em contrapartida, numerosos organismos insistiam que as condições de transição só poderiam ocorrer com um substancial suporte externo. Diferentes enfoques marcavam posições antagônicas, em uma ambiência multivariada, entre noções conservacionistas e desenvolvimentistas.

Organismos multilaterais

Grande parte dos organismos multilaterais ressaltavam suas atribuições e competências para a implementação dos programas da Agenda XXI e dos Acordos assinados, como uma forma de garantir sua própria sobrevivência no corpo do Sistema das

Nações Unidas.

O ECOSOC - Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social do Secretariado das Nações Unidas: “reconhece a importância das empresas transnacionais em termos de domínio de tecnologia, recursos econômicos e também dos impactos ambientais que elas produzem” O ECOSOC deteve-se a preparar padrões de desenvolvimento sustentável que incluiria também transferência de tecnologia não poluidora em termos favoráveis aos países em desenvolvimento, o qual considera que “o conceito de proteção ambiental esta estreitamente ligado ao crescimento e ao progresso dos países em desenvolvimento” (CNUMAD, 1992d: 2).

O PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, relacionou meios e estratégias que deveriam ser utilizadas para a transição para o desenvolvimento sustentável, argumentando que os custos adicionais da transição do Sul ao desenvolvimento sustentável deveria ser reconhecido como uma obrigação das nações mais ricas. Considerou que se cada país doador repassasse pelo menos 0,7% do seu PIB, ao invés de 0,35%, um volume significativo de recursos seria colocado à disposição dos países Sul. Além do discurso relativo ao financiamento do desenvolvimento sustentável, o PNUD incluiu outros aspectos fundamentais para que êxito do plano global: “reconhecimento de que a degradação não é um problema isolado; consciência de que as prioridades ambientais em diferentes estágios de desenvolvimento não permanecem inalteradas e, alterações nas características e distribuição do crescimento futuro, por este ser um imperativo e não uma opção (UNDP-PNUD, 1992).

A Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento - World Commission on Environment and development⁹: reuniu alguns temas fundamentais para a transição para o desenvolvimento sustentável, entre eles a questão da pobreza, produção e consumo, o sistema do comércio internacional e as políticas econômicas. Nestas, reafirma a necessidade de que as regulações, os padrões de performance, taxas, incentivos e outros instrumentos precisam refletir custos ambientais e econômicos e reforça que esta Comissão poderia acompanhar as políticas, e os processos, voltados para a transição para o desenvolvimento sustentável.

Estados-membros

As posturas adotadas pelos países-membros reforçaram as idéias de que a Conferência constituía-se

num mercado, no qual trocavam-se os compromissos de proteção ao meio ambiente – desejo dos países do Norte, pelos financiamentos para o desenvolvimento – desejo dos países do Sul. Em diversos fóruns, as alianças já existentes entre grupos de países se mantinham, ora elaborando novas proposições temáticas, ora nas proposições de nova redação dos documentos em debate. Particularmente polêmicos foram os questionamentos sobre os modelos de desenvolvimento e a controvérsias geradas entre as defesas de uma moratória ecológica, em função da degradação e do desperdício no uso de recursos naturais e os ataques aos padrões de consumo dos países industrializados.

Os posicionamentos dos 178 países participantes são exemplos significativos para demonstrar as sutilezas dos conflitos estabelecidos entre os diferentes governos, e como cada um procurou cooptar este processo, na defesa de seus interesses.

Grosso modo, pode-se agrupar os países participantes em conjuntos, em função das abordagens de seus discursos. Apesar do arranjo tradicional entre G-7 e G-77, o jogo de forças e o poder de convencimento das argumentações utilizados pelos grupos de países nesta conferência político-diplomática, levou à uma reorganização das alianças entre países. Novos acordos estruturaram-se entre países europeus, emergentes e insulares; um grande espaço foi conquistado pelo agrupamento Canadá-Austrália-Nova Zelândia. Houve também o reforço de inúmeros posicionamentos da aliança EUA-ASEAN.

Os pronunciamentos, em plenário, da Malásia e Coréia enfatizaram argumentos já apresentados nas conferências regionais anteriores e no próprio PREPCOM: a Malásia insistindo que “o Norte precisa ajudar o Sul a acelerar seu desenvolvimento, providenciando o necessário fluxo de recursos e tecnologia para isso, além de mudar a intensidade de seus padrões de produção e consumo para reduzir os desgastes e os estragos que atualmente impõe ao ambiente mundial. Sem estas atitudes os países desenvolvidos não terão autoridade moral suficiente para pedir ao resto do mundo para preservarem recursos e pararem de poluir”, tendo, o ministro das relações exteriores desse país insistido que a CNUMAD ter-se-ia fragilizado ao ressaltar apenas os impactos da degradação como resultantes das comunidades e companhias do Sul e não destacar a pesada contribuição das transnacionais para a situação mundial de contaminação e degradação dos recursos. A Coréia: “lamentou que

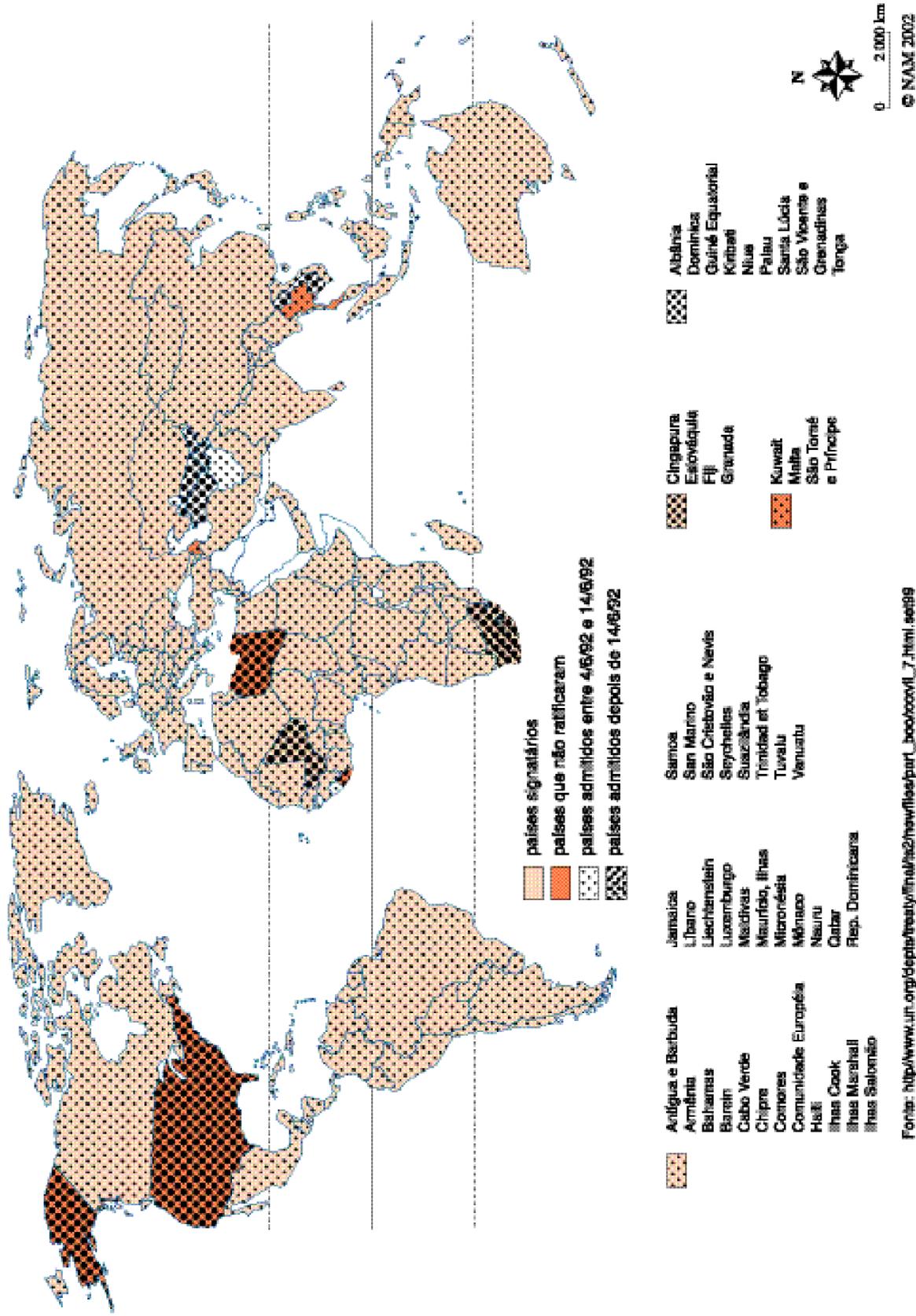
ainda não tenha havido compreensão e acordo financeiro e transferência de tecnologia ambiental para a implementação das determinações da Conferência” (CNUMAD, 1992c: 3-4)

A aliança CANZ (Canadá – Austrália - Nova Zelândia) ao longo do processo mostrou-se pronta a fazer avançar as negociações, concretizando proposições amplas como um reflexo da adoção de estratégias, planos e programas nacionais, insistindo sobre as questões de prazos das Convenções e da Agenda XXI. Assim, o Canadá ressalta a adoção do Plano Verde, que lançou as bases do desenvolvimento sustentável do país, cujas decisões foram “transparentes, e o processo incluiu todos os setores da sociedade e as soluções tomadas foram claras e evidentes para todos”. Os compromissos estabelecidos pelo Plano Verde são mais restritos que as convenções e protocolos existentes: “a emissão de gases causadores do efeito estufa, não sujeitos ao Protocolo de Montreal serão reduzidos aos níveis de 1990, por volta do ano 2000. A produção de cloro-fluor-carboneto usado na fabricação de aerossóis cessará em 1995. O sistema de parques nacionais estará pronto até o ano 2000; as emissões de dióxido de sulfureto serão reduzidas em 50% no leste do Canadá, por volta de 1994. Haverá uma redução do desperdício de 50% até o ano 2000”. A Nova Zelândia declarou que «seu país e vizinhos do Pacífico Sul em nada contribuíram para o aquecimento terrestre e serão os primeiros a sofrerem em caso de aumento do nível dos mares» (CNUMAD, 1992d: 7)

Países insulares uniram-se em posicionamentos rígidos sobre o compromisso das grandes potências na situação de crise ambiental global em que se encontra o final do século XX. Liderados pela Holanda, as discussões mais acirradas deram-se tanto no âmbito do CIN da Convenção de Mudanças Climáticas quanto nos PREPCOM e na própria Conferência. Procuravam não transigir sobre os prazos e a adoção de medidas imediatas. Países insulares mais pobres avalizaram a argumentação das ilhas Seychelles, que considerou a responsabilidade dos países industrializados quanto ao financiamento dos programas de recuperação ambiental e desenvolvimento sustentável, pois “os países em desenvolvimento não precisam só de encorajamento e aconselhamento, mas de apoio efetivo através de financiamentos e tecnologias”. (CNUMAD, 1992d: 5).

Os EUA mantiveram-se irredutíveis em suas proposições. Durante o período preparatório houve uma forte rejeição à proposta de uma convenção de florestas que gerou grande mobilização dos países possuidores de florestas tropicais, liderados pela

3.2 - Signatários da convenção de biodiversidade



Fonte: http://www.un.org/depts/treaty/fin/fin2/mwfiles/part_bookcovil_7.html.se189
 Baseado em: A. Lopes, R. Burgess, S C J Ekemans et W Costa Ribeiro

Malásia. Esta, provocou a substituição da proposta de instrumento jurídico por um conjunto de princípios, sem valor legal. Desde a abertura da Conferência, os EUA ratificou publicamente sua visão de “ deste mercado ” declarando-se não assinante da Convenção de Biodiversidade, propondo em troca um programa “Forests for the Future Initiative” e uma futura convenção sobre florestas. Na conclusão dos trabalhos do Comitê Principal sobre a Declaração do Rio, expressou-se “que reservava o direito de voltar atrás no princípio 3, relacionado ao ‘direito para desenvolver’, o qual estava ainda indefinido no documento de princípios sobre florestas ”. (Earth Summit Bulletin, 1992d). RIBEIRO (1999) analisou os resultados deste posicionamento irredutível, quando os EUA foram o grande ausente das Convenções. A figura 3.2 retrata os países signatários da Convenção de Biodiversidade.

2. As ONG e a consolidação da governança

A participação das organizações não-governamentais durante todo o processo preparatório foi crescente, em número e em influência, sobre os temas e os acordos discutidos e negociados. Todavia, essa evolução não foi tranquila ao longo de todo o processo.

As diferentes visões dos Estados-membros de como, o que seria e que tipo de ONG estaria participando, deu-se com conflitos de diversas ordens, muitas vezes não explicitados. Países como Tunísia, Argélia e Mauritânia apoiavam-se na Resolução 44/228 para obstruir, legalmente, a ampliação do leque de participações. De acordo com a Resolução, a participação estava garantida para “ as organizações não-governamentais relevantes, na posição consultiva com o Conselho Econômico e Social, e contribuísse com a Conferência, de maneira apropriada ”.

A definição adotada pela ONU para organizações não governamentais é ampla, “ comumente compreendida como organizações de pessoas voluntárias e sem fins lucrativos, incluindo os grupos de pressão ”, justificava posicionamentos de abertura à participação ampla. Finalmente, ficou definido que as ONG têm um “ papel-chave e legítimo nas preparações para a Conferência ” (UNCED 92, 1991b: 1-2).

Durante o I PREPCOM decidiu-se aceitar a participação de todos os setores da sociedade e credenciar aquelas de escopo nacional e internacional que

demonstrassem “competência e relevância”, uma garantia de participação, somente possível por meio de procedimentos de credenciamentos.

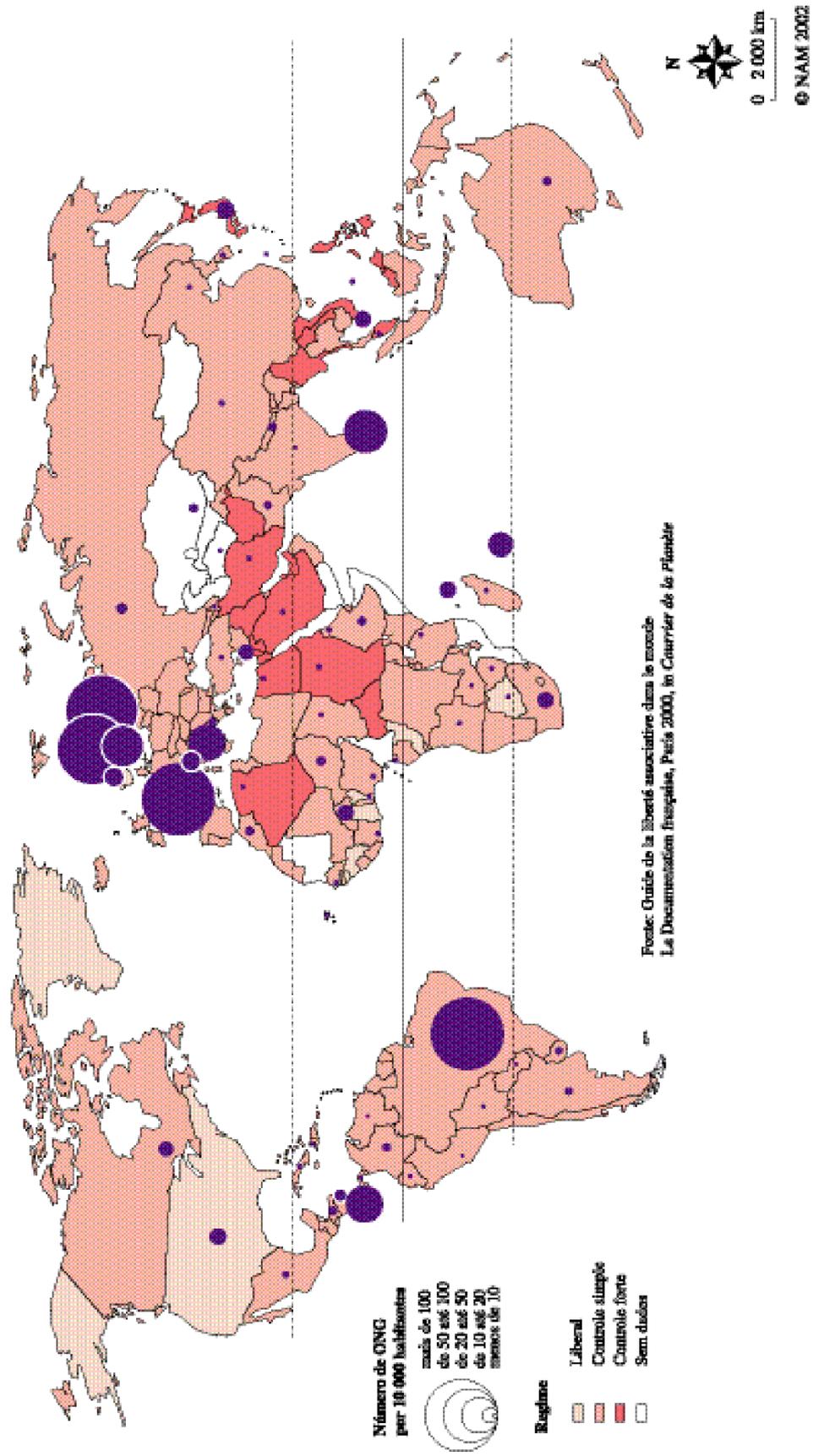
Tais organizações teriam o direito de apresentar declarações orais e também por escrito, nos encontros formais e, se os coordenadores aceitassem, também nas sessões das negociações governamentais informais. Mesmo sabendo que não podiam ter direitos nas negociações, foram elas que conseguiram superar impasses, em determinados momentos e instâncias, com suas propostas de redações alternativas aos textos sobre os quais haviam inúmeras discordâncias. Muitas destas propostas por ter sido encabeçadas pelas delegações oficiais acabaram por serem aceitas por todos.

Durante o PREPCOM II, diversos subgrupos de ONG formavam-se para prepararem suas intervenções, normalmente sob forma de declarações, abordando especialmente as questões de biodiversidade e proteção global de florestas. Durante os períodos entre as sessões dos PREPCOM este grupo, chamado grupo de estratégia de ONG, organizou-se para manter-se mobilizado e passou a se reunir para discutir e trocar informações sobre os documentos a serem assinados na conferência. As ONG brasileiras presentes neste PREPCOM foram o Fórum Brasileiro de ONG , o Instituto de Pré-História, Antropologia e Ecologia (IPHAE), a Fundação Vitória Amazônica, Ecotropia e Pró-Rio.

Para manter a mobilização foram estabelecidos oito grupos de trabalho para tratarem dos temas relacionados à Carta da Terra, agenda XXI, mecanismos financeiros, transferência de tecnologia, instituições, Convenção de Florestas, Convenção de Alterações Climáticas, Convenção de Biodiversidade. Além desses grupos de trabalho, o conjunto de ONG envolvidas procuravam aumentar a inclusão de outras no processo preparatório; consolidar informações relevantes para atuarem dentro das conferências temáticas, disseminar as informações, canalizar e monitorar os outros processos de negociação intergovernamental. (UNCED 92, 1991a).

Se no decorrer dos dois primeiros PREPCOM as ONG se depararam inicialmente com questões de procedimento para o seu cadastramento, após solucionado esse aspecto, dispunham de autorização para apenas realizarem declarações de caráter glo-

3.3 - As ONGs no mundo



bal ; no terceiro PREPCOM, a estratégia de fazer *lobby* foi adotada. No final do III PREPCOM já havia sido aprovado pelo plenário da Conferência o credenciamento de 355 não-governamentais. As ONG elaboraram mudanças textuais em documentos, agiram na tentativa de convencer governos a defenderem também suas causas vinculadas à relação pobreza/riqueza, às florestas e às questões femininas.

O crescimento numérico destas organizações, mundialmente, estão refletidas na figura 3.3.

As expectativas iniciais de participação foram superadas e, até o IV PREPCOM haviam sido creditadas 1420 organizações¹⁰. Em maio de 1992 esperava-se que o número de representantes na Conferência atingisse 2500 pessoas. Para o Secretariado da Conferência, tais números já superavam as expectativas iniciais. No decorrer da Conferência ocorreram diversos incidentes e muita pressão, apoiado sobretudo pelos meios de comunicação, o que resultou em aumento do quantitativo presente.

Esta maciça presença foi significativa pois permitiu não apenas o desenvolvimento de novas relações com governos, mas, sobretudo, incentivou a formação de novas redes, sempre que estas estivessem baseadas em problemas internacionais, intersetoriais, entre meio ambiente e desenvolvimento. Redes estas que consolidaram-se nos anos seguintes, construindo importantes parcerias na implementação de experiências e de modelos locais de desenvolvimento, nos trabalhos de preservação, no controle de problemas ambientais, na pressão sobre o Estado e grupos econômicos.

Durante o processo preparatório, o tratamento das questões transeitoriais foi um dos focos de ação mais importante. Questões que incluíam pobreza e degradação ambiental, meio ambiente e desenvolvimento, recursos financeiros, transferência de tecnologia, aspectos da saúde ambiental no desenvolvimento e educação, foram analisadas intensamente pelas ONG participantes. Temas para os quais apresentavam visões inovadoras, estratégias e propostas concretas de atuação. Mobilizações e propostas que serviram como ponta de lança para o estabelecimento de parcerias com representantes dos governos mais abertos a este diálogo, podendo ser citado entre estes o grupo CANZ.

Se o grupo CANZ era tão aberto e favorável à participação mais ampla da sociedade nas negociações formais e aceitavam contribuições, o grupo do G-77 procurava obstruir, adotando uma posição restritiva, procurando ligar esta participação à outros assuntos. De uma certa maneira, o G-77 também pressionava e condicionava a discussão das questões vinculadas ao meio ambiente e desenvolvimento ao debate anterior das relações do comércio internacional e da dívida dos países em desenvolvimento. A validade deste tipo de discussão era questionado por diversas ONG vinculadas a institutos de pesquisa, indicando o GATT como local adequado à discussão dessas questões e não a CNUMAD. A pressão das ONG se exercia em temas de extrema importância e, para os países do G-77, era evidente que o aumento e maior participação deste grupo poderia causar-lhes problemas.

Ao mesmo tempo, as ONG chamavam atenção sobre a existência de vários outros assuntos que não estavam sendo levados em consideração. O papel da mulher frente às questões de meio ambiente e desenvolvimento que sempre foi visto marginalmente. A percepção de que pobreza, degradação e subdesenvolvimento no Sul é uma questão resultante da reprodução dos modelos de grande consumo e super desenvolvimento do Norte. A necessidade de transformar as relações econômicas entre Norte-Sul. As consequências do impacto ambiental que se vinculam à crescente feminilização da pobreza. Assim, propunham «quaisquer medidas resultantes desta Conferência deveriam incorporar as incertezas decorrentes da relação Norte-Sul, no que concerne as questões econômicas e culturais». (UNCED 92, 1991b:9).

Entre as críticas a respeito de temas não considerados como prioritários, o Comitê Intertribal considerava inaceitável a falta de atenção dada, pelo Secretariado da Conferência, aos povos indígenas, lembrando que eles foram “relegados a plano secundário nas relações entre os povos”. A base das propostas indígenas inseridas no documento que foi entregue ao Secretariado no dia 10 de junho de 1992 assentava-se sobre “a luta pela preservação dos seus territórios e o intercâmbio tecnológico com os povos não indígenas” (CNUMAD, 1992b: 2).

3. Os êxitos e os fracassos da Conferência

Para o Itamaraty, prevaleceu o chamado «Espírito do Rio» durante toda a preparação e a realização da

Conferência. O “espírito do Rio” era o esforço para conciliar duas vertentes: a primeira, da necessidade dos países industrializados compreenderem que sem desenvolvimento não há cuidado com o meio ambiente; a segunda, da sensibilidade para as exigências com a natureza, sem a qual muitos países não poderiam contar com a adesão, solidariedade e recursos dos países industrializados para suas aspirações de avanço econômico, científico e tecnológico.

Nesta visão, ressaltada em BRASIL (1993:11), mostrou que o país buscava, com esta Conferência, demonstrar cinco grandes objetivos:

“ - criar a primeira grande negociação multilateral universal pós-guerra fria e resgatar esse indispensável tipo de multilateralismo, iniciando assim um novo ciclo de grandes conferências que redefiniram e redesenhassem as regras da cooperação internacional;

- credenciar-se como um grande ator internacional e de atuar também como mediador universalmente aceito;

- viabilizar a realização no futuro, em capitais de países em desenvolvimento, de grandes acontecimentos internacionais, fazendo atrair para eles a sede de futuros centros de pesquisa e excelência, resultante dessas grandes conferências;

- oferecer à opinião pública brasileira momentos de prestígio e reconhecimento, mostrando o país como exemplo de democracia em funcionamento, ao ampliar o espaço às organizações não-governamentais e movimentos alternativos e aceitar a constatação dos problemas e dificuldades da sociedade brasileira;

- demonstrar como é possível preservar a soberania sobre nosso território e recursos, especialmente os amazônicos¹¹, ao mesmo tempo, demonstrar disposição para o diálogo, cooperação e a negociação”. Consideraram a Convenção de Mudanças Climáticas como um dos êxitos da Conferência. Assunto de grande importância, começou a ser tratado num grande foro de discussão técnica a nível internacional - o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas IPCC - estabelecido pela resolução 43/53 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1988.

Para o Brasil, o deslocamento dos debates para outro foro era fundamental. Ao criar, pela resolução

45/212, o Comitê Intergovernamental de Negociação (CIN), a Assembleia Geral das Nações Unidas assume a liderança do processo negociador, estabelecendo um secretariado próprio sob sua responsabilidade, ao invés de permanecer sob a influência, extremamente técnica da OMM e do PNUMA. A discussão politizada no âmbito da Assembleia Geral era favorável aos interesses do Brasil.

Na visão do Embaixador Azambuja, principal articulador brasileiro¹² nas negociações, outros êxitos foram relacionados com a organização e o avanço conceitual:

“ a própria realização da Conferência, que contou com a presença de quase todos os países. As dificuldades significativas na organização foram o acolhimento do Dalai Lama no país frente ao posicionamento do governo chinês e a acomodação das posições “ inegociáveis ” que a Malásia e os países árabes participavam durante todo o processo negociador.

a grande conquista conceitual : a cristalização do conceito de desenvolvimento sustentável e a sua socialização. A Conferência do Rio tornou-se referência (as conferências que vieram depois foram denominadas Rio +5, Rio +10). Kyoto se constituiu em outra grande referência. Falar em meio ambiente, é falar de Estocolmo, Rio e Kyoto”.

No entanto, este sucesso tem que ser relativizado, visto ter sido, de certa maneira, transitório. As etapas posteriores de detalhamento da Convenção de Mudanças Climáticas impuseram a reabertura das negociações (Berlim, Kyoto, Buenos Aires, Haia, Marrakech). Os avanços obtidos no Protocolo de Kyoto e os recuos posteriores advindos das constantes pressões dos EUA e sua recusa em aceitar ou cumprir condicionalidades previstas no Anexo I da Convenção. A insistência dos EUA na inclusão do Brasil, China, México, Índia e Coréia do Sul no Anexo I reforça a idéia anteriormente analisada da transformação do meio ambiente em mercadoria valorizada.

A discussão sobre florestas

As negociações internacionais a respeito das florestas foi outro aspecto que envolveu muito trabalho e incorporou a presença majoritária de delegações oficiais, ONG, instituições internacionais multilaterais e organizações do próprio sistema das Nações

Unidas. No âmbito das Nações Unidas foi sempre a FAO a agência encarregada das questões de florestas, o que não agradava a diversos Estados-membros; o tema teve que ser negociado no âmbito dos PREPCOM. Esta negociação se mostrava difícil e ressaltava ainda mais a polarização Norte-Sul. As tentativas de despolarização desta questão surgiram em vários foros regionais com a proposição de programas específicos.

Este contexto internacional de desconfiança, de imposição de culpas sobre os países detentores de florestas, foi o pano de fundo das primeiras discussões e da estruturação do PPG-7.

As origens da proposta de uma «Convenção de Florestas» remontam à cúpula do G-7, em Houston, 1990, e partira dos EUA. Nesta mesma reunião, a Alemanha apresentou uma proposta de apoio à projetos de controle do desmatamento na Amazonia, o que seria o embrião do PPG-7. A declaração de Houston é aprovada com o compromisso da doação de recursos para a proteção das florestas tropicais brasileiras.

No andamento das negociações, alguns critérios foram estabelecidos como básicos: o primeiro deles tratava da participação imprescindível dos países em desenvolvimento, onde a maioria das florestas tropicais se localizam. O segundo, uma coordenação melhor e a compreensão de que o trato das questões florestais não deveria ser realizado sem a integração com a Convenção de Biodiversidade e a Convenção de Mudanças Climáticas. Foi estabelecido um grupo de trabalho *ad hoc*, presidido pela Indonésia e vários foros regionais para discuti-la.

As diferentes visões serviram para polarizar o debate e as propostas de cada grupo. O primeiro, constituído pelos Estados Unidos e Suécia, defendiam uma convenção legalmente obrigatória; o segundo, contrapunha-se fortemente, baseado na atuação da Malásia em nome do G-77, não aceitando que se discutisse uma convenção; o terceiro, defendia a vinculação das questões florestais na estrutura da Convenção de Mudanças Climáticas.

Destaca-se, aqui, a contribuição dos Amigos da Terra na difusão da idéia de que outros valores florestais deveriam ser considerados, entre eles os benefícios para as populações que habitam estes ecossistemas, e não apenas a sua conservação, visando superar a crise florestal e os limites da pro-

dução madeireira. Assim, ao invés de propor uma Convenção de Florestas, os Amigos da Terra procuraram mostrar a necessidade de se ter um instrumento que abordasse os problemas de desmatamento.

No avanço da negociação dos instrumentos sobre florestas, o Canadá encabeçou algumas proposições, elaborando mesmo um documento geral com abrangência dos tipos de florestas existentes no mundo. Este documento buscava um consenso entre as opiniões das diversas delegações governamentais e enfatizava declarações anteriores, mantendo a polarização entre Norte e o Sul. O G-77 também apresentou suas demandas, em outro documento.

No decorrer dos trabalhos do III PREPCOM, uma infinidade de documentos dificultavam a construção de uma visão convergente. Os argumentos defendidos pelo G-77 levaram ao questionamento e à rejeição do documento apresentado pelo Canadá, considerando ser o mesmo inaceitável, pois traduzia apenas o pensamento dos países desenvolvidos. Este quadro reduzia as possibilidades de avanço na finalização de um documento legalmente instituído. A este complicado quadro, incorporaram-se ainda um conjunto de reuniões formais, encontros informais-informais¹³ e proposições do grupo *ad hoc*. Se compararmos com os processos específicos das convenções de clima e de biodiversidade desenvolvidos pelos secretariados específicos, a questão florestal não apenas se complicava, pelo próprio tema em si, mas sobretudo por questões processuais e organizacionais e de competência institucional. A FAO, enfraquecida e rejeitada pela maioria dos Estados-membros perdeu, de fato, a sua principal função.

Este quadro contribuiu fortemente como argumento dos países que bloqueavam a negociação. No final da terceira semana, conseguiu-se um documento consolidando os princípios florestais, o qual posteriormente transformou-se no esboço da declaração de princípios florestais, não obrigatórios.

No final do terceiro PREPCOM as ONG propuseram um acordo global de proteção florestal para atender objetivos como: “a eliminação de todos subsídios nacionais e internacionais favoráveis ao comércio de madeiras, a construção de estradas em florestas virgens e as políticas nacionais governamentais que favorecessem os desmatamentos; eliminar até 1995 os mercados internacionais para madeiras que não fossem produzidas através do manejo flo-

restal; garantir o direito à terra às populações indígenas, respeitando seus limites territoriais; e aumentar até 1995 o número de hectares de florestas virgens permanentemente protegidas, com a maior destinação de recursos para as áreas protegidas, novas áreas ou as já existentes”. Este acordo global estaria também baseado em quatro princípios fundamentais destinados a demonstrar o valor da floresta, entre eles, i) o envolvimento das populações locais, ii) o reconhecimento de sua relação com a biodiversidade, iii) sua função de captura de reserva de CO₂ e iv) outros benefícios além dos produtos madeireiros que a floresta promove» (UNCED 92, 1991b:13).

A partir do terceiro PREPCOM as tensões, entre as proposições dos países desenvolvidos e as proposições dos países do G-77, se acirraram. Os primeiros continuavam enfatizando, sobretudo, os aspectos relacionados à proteção do meio ambiente, enquanto os segundos voltavam-se para as questões financeiras, comerciais, de transferência de tecnologia e outros aspectos do desenvolvimento, negligenciadas pelo G-7, e criticavam duramente a maneira pela qual a questão da proteção do meio ambiente era ressaltada. Para os países do G-77 era fundamental que as questões acerca do seu desenvolvimento passassem a fazer, de fato, parte das negociações da Conferência, visto ser esta a problemática que preocupava a maioria dos países do planeta.

Princípios sobre Florestas e Agenda XXI.

A forte pressão dos países do Sul, capitaneado pela Malásia que procurava representar a maioria dos países-membros das Nações Unidas, dirigia-se à bloquear a negociação e destruir os propósitos da convenção de florestas.

Configurava-se, assim, também uma expressão do conflito Norte-Sul. Sobre alguns aspectos, dois grupos de países se contrapunham sistematicamente, de acordo com . Para o G-7, mesmo com posições internas diferenciadas, defendiam¹⁴ o “interesse da comunidade internacional pelo gerenciamento, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas, especialmente as tropicais; a ênfase na preservação das florestas em função dos benefícios globais, especialmente em seu papel como sumidouros de carbono; mas também a resistência à vinculação da proteção à propriedade intelectual de tecnologias, para os países em desenvolvimento implementar os compromissos assumidos e a resistência à questão da provisão de recursos necessários aos programas de desenvolvimento sustentável das florestas dos países em desenvolvimento”. Para o G-77, os aspectos importantes a serem reconhecidos eram “direito de usar os recursos florestais em seus processos de desenvolvimento; não aceitação da tutela sobre as políticas

florestais nacionais, reforçando a idéia de fortalecimento da cooperação internacional; da provisão de recursos financeiros específicos para os setores econômicos capazes de promover a conservação de florestas”. (BRASIL, 1993:64-65).

Estes posicionamentos eram constantemente fortalecidos por raciocínios que contrapunham as questões de desmatamento ao da formação de gases de efeito estufa na atmosfera.

O debate sobre o desmatamento, protagonizado pela comunidade internacional, foi marcado por posições contrárias: de um lado, países como o Brasil e a Malásia, que se destacaram e que eram apontados como portadores de uma posição dura contra ingerência estrangeira em matérias consideradas restritas à soberania nacional; e, de outro lado, países que exerciam pressões para «salvar as florestas tropicais úmidas» (MMA, 1997), aos quais muitas organizações não governamentais recorriam na busca de apoio financeiro a projetos específicos. As posições brasileiras não permitiam particularizar a Amazônia nem focalizar unicamente a contribuição do desmatamento para os problemas globais. Embora esse fosse o foco da atenção internacional, notadamente a partir da morte de Chico Mendes em 88, o governo brasileiro argumentava que o compromisso de uma boa gestão sobre os recursos florestais amazônicos era interesse nacional e aliou-se à países como a Malásia e Indonésia, que defendiam também suas políticas nacionais.

No início de 1989, a pressão internacional já se fazia sentir sobre o governo brasileiro: as matérias publicadas em jornais europeus e norte-americanos (Financial Times, Le Monde, etc); a interação entre ONG internacionais e brasileiras procuravam mostrar os perigos da frente pioneira e os impactos do desmatamento, extremamente rápido, sobre a Região.

O avanço nos dois anos de negociação foi pouco significativo e o resultado na Conferência do Rio foi a aprovação de dois documentos, da Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável de todos os tipos de Florestas (Forest Principles) e do capítulo sobre o combate ao desmatamento, na Agenda XXI, nos quais os países em desenvolvimento conseguiram o reconhecimento de suas posições relativas ao tema. Ambos documentos sem valor jurídico, e para os quais havia apenas o compromisso moral de implementação. Com a incorporação do «conceito de soberania dos países sobre seus recur-

tos naturais - inclusive os florestais - e o conceito do direito ao desenvolvimento que, no caso das florestas, significou o direito de os países manejarem seus recursos florestais de acordo com seus objetivos e políticas” (MMA:1997), incluindo, assim, todos os tipos de florestas – austrais, boreais, subtemperadas, temperadas, subtropicais e tropicais – reduzindo o foco de atenções sobre as florestas tropicais e fazendo vitoriosos os posicionamentos brasileiros.

Durante o período de negociação as alianças constituídas, entre grande parte dos países do G-77, forçaram que o texto final do mesmo refletisse a importância e a função social e econômica das florestas, além de seus benefícios ecológicos. Assim, o capítulo sobre o combate ao desflorestamento incluiu programas voltados para o fortalecimento institucional dos países na área florestal e correlatas; de cooperação internacional visando intercâmbio do conhecimento e programas de pesquisa de diversos organismos internacionais; além de programas para a manutenção dos múltiplos papéis da floresta (BRASIL, 1993; Câmara dos Deputados, 1995).

A negociação destes dois documentos passou por todos os bloqueios e dificuldades, os esforços despendidos visava encontrar formas de refletir todos os aspectos sociais, econômicos e ecológicos.

Os avanços relacionados à forma de abordagem do tema e da forma de negociação, foram expressos no «Painel Intergovernamental de Floresta», ocorrido a partir de 1995, na 3ª reunião da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas – CDS. Nesta reunião, definiu-se o tratamento do tema tanto nas funções ambientais como nas de desenvolvimento, contemplando o manejo florestal sustentável, a conservação da diversidade biológica, a conservação do solo e dos recursos hídricos, os produtos e serviços florestais e a participação dos principais grupos, particularmente os povos indígenas e as comunidades locais. Mais uma vez, a ação do Itamaraty foi decisiva e coerente ao propor ao Secretariado da Conferência a realização do «Painel Intergovernamental de Floresta», desfocalizando as pressões sobre a floresta amazônica e evitando a abertura de negociações para uma «Convenção Internacional sobre Florestas».

A agenda do Painel previu uma negociação futura sobre um instrumento jurídico internacional de pro-

teção das florestas. A respeito deste tema “os países amazônicos mantêm a posição contrária, expressa nas diversas ocasiões”¹⁵, e, a posição de negociação brasileira manteve-se se inflexível e coerente, não permitindo avanços sobre a proposição da negociação de um instrumento jurídico, mas, substituindo-a pela “noção de cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento sustentável das florestas” (BRASIL, 1993:48).

Toda esta ebulição resultou em avanços para o setor florestal, em seus diversos campos. Alguns deles já podem ser vislumbrados em relação à legislação e políticas, reestruturação e coordenação entre as diversas instituições envolvidas (Estado, grupos de usuários – comunidades e empresários, profissionais e técnicos, ONG). Por outro lado, as recomendações do Painel insistem na necessidade de ação sobre as causas do desmatamento e da degradação das florestas, relacionando entre estas causas, os padrões de produção e consumo; a pobreza; o crescimento populacional; insuficiência de conhecimento e educação ambiental; relações de troca no comércio e práticas discriminatórias do setor, além de políticas de maior impacto para o setor.

4. Cinco anos depois: a Agenda Amazônica XXI

A Agenda XXI, pensada para ser implementada nos últimos sete anos do século XX, passou a ser um dos resultados mais expressivos da Conferência, ao lado das Convenções de Mudanças Climáticas e de Conservação da Biodiversidade e significou inúmeros desafios. Apesar das discussões continuadas, das pressões realizadas durante o período preparatório e das discordâncias acerca dos mecanismos de sua implementação, havia o compromisso moral de torná-la aplicável às realidades dos países, das grandes regiões, das comunidades. Assim, em decorrência da Agenda XXI global, deveriam ser preparadas Agendas nacionais e locais.

As agendas brasileiras, elaboradas sob a coordenação do governo federal, somente tiveram início após a conferência Rio + 5, em 1997. Antes desta data, os desafios de divulgação, de envolvimento de comunidades, de socialização do conteúdo do documento, de seus princípios e programas foram realizados, desde 1993, pelas ONG¹⁶, um trabalho dificultado sobretudo pela inexistência do documento em português. Somente em 1995 a Agenda,

3.1 Florestas ou biodiversidade em perigo?



A discussão sobre as florestas perde importância em relação à perda de biodiversidade causada por queimadas e pelas grandes represas. Norte de Mato Grosso 2000 e represa de Balbina, 1993



em sua totalidade, foi publicada pela Câmara dos Deputados. Do lado governamental, houve muito atraso tanto na elaboração, como na implementação das Agendas XXI dos Estados. Embora o Canadá, Holanda, EUA, Suécia, China e Bolívia tivessem apresentado suas agendas nas reuniões da CDS, este atraso foi partilhado com um grande número de países-membros das Nações Unidas.

Entretanto, as reuniões da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, de periodicidade anual, adotou uma metodologia de trabalho baseada na apresentação de documentos nacionais sobre o processo de implantação, os Perfis Nacionais (Country Profile). O Governo brasileiro não deixou de apresentar seus relatórios de avaliação de implementação, mas tomou como base os temas e capítulos selecionados como prioritários para cada ano.

Os inúmeros desencontros internos notadamente entre as instituições governamentais brasileiras causaram atrasos e descensos. Uma primeira tentativa de dar seguimento interno aos compromissos da Conferência, pode ser considerada a CIDES – Comissão Interministerial de Desenvolvimento e Meio Ambiente, presidida pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Um dos argumentos que sustentavam esta iniciativa considerou ser, o setor de planejamento e orçamento do Governo, o responsável pela incorporação da dimensão ambiental nas políticas públicas governamentais, e, por conseguinte, a noção de conservação e aproveitamento adequado dos recursos deixaria de estar circunscrita ao setor ambiental, ampliando-se os meios de incorporação das externalidades do desenvolvimento. Outro, relacionou-se à necessidade de instituição de critérios de classificação e de seleção dos programas e atividades sustentáveis, quando da definição de prioridades nacionais, no âmbito dos programas do governo federal.

O desagrado no âmbito da estrutura governamental federal com a formulação desta Comissão, como a responsável por traduzir em ações nacionais os compromissos externos assumidos, produziu o primeiro fracasso pós-Conferência. Assim, a Comissão não foi instalada, não tendo apoio, nem mesmo contribuições dos principais setores envolvidos, o da política ambiental e o de política exter-

na. O Decreto presidencial, sem ter sua existência *de fato*, foi finalmente revogado quando da constituição da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI brasileira¹⁷.

A nova Comissão, presidida pelo Ministério do Meio Ambiente, foi instalada com sucesso, com o objetivo principal de elaborar a Agenda XXI Brasileira. Propôs-se a trabalhar com os princípios e as regras estabelecidos na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, nas Convenções sobre Biodiversidade, Clima e os Princípios sobre Florestas, adequando e reproduzindo nacionalmente as diretrizes da Agenda XXI Global. O ministro do meio ambiente (1998:10) ressaltou a sinalização governamental: “o governo do Presidente FHC sinalizava claramente seu objetivo de redefinir o modelo de desenvolvimento do país, introduzindo o conceito de sustentabilidade e qualificando-o com os tons da potencialidade e da vulnerabilidade do Brasil no quadro internacional”. Assim, o governo comprometia-se a assumir formas de incentivar a aproximação das preocupações e questões globais com as questões locais, procurando superar o tradicional corte entre a preservação e o uso dos recursos e buscar alternativas ao modelo de desenvolvimento do país. Insiste que as comunidades locais tem papel central na definição de seu próprio desenvolvimento, valorizando e se dispendo a aceitar mudanças e acompanhar os novos procedimentos operacionais com respeito ao meio ambiente. O governo federal assumiu utilizar a Agenda XXI como “base para elaboração do Plano PluriAnual 2000-2003” (BRASIL, 1998b: 20).

O início do processo nacional se dá no bojo da preparação da Rio +5, quando o Ministério do Meio Ambiente - MMA desenvolve um conjunto de reuniões, seminários e consultas nacionais¹⁸. Ao mesmo tempo em que ações de âmbito nacional são desenvolvidas, a Secretaria de Coordenação da Amazônia retoma as diretrizes da Política Nacional Integrada para a Amazônia, aprovada em 1995, apresentando-as como o ponto de partida para a elaboração da Agenda Amazônica 21, documento básico¹⁹.

Esta Agenda Amazônica se constituiu em uma das primeiras agendas regionais. As linhas mestras deste documento básico indicam que “a região deve ser tratada como questão nacional; ressaltando a opção por um modelo de desenvolvimento sustentável, cujo objetivo

final seja a valorização social e humana”. Ressaltava a necessidade estratégica de “superar os desafios da integração interna e externa assim como a intra e inter regional; da constituição de atitudes de proteção ao meio ambiente e da ampliação da cooperação internacional”. Considerou-se que para tornar efetiva a Agenda, a desregionalização da questão amazônica era fundamental. Ela deveria ser concebida como parte do projeto nacional para o século 21, devendo ser encarada enquanto necessidade, responsabilidade e potencialidade nacional.

Surge, portanto, um novo campo de conflitos. O Itamaraty não aceitou este esboço considerando-o ir de encontro a princípios aceitos na Conferência. Para eles o documento aceitável seria o resultante do processo nacional e da discussão regional em Belém²⁰, ao se inserir no contexto das políticas nacionais, e instar a ampliação da participação social e, principalmente, porque o fôro reconhecido para a discussão sobre a grande Amazônia é o TCA e o PPG-7. Esta é, provavelmente, a razão de o mesmo ter sido referido como uma fonte de subsídios, “como um roteiro para a construção da sustentabilidade nesse bioma” (CPDS, 2000:15).

Assim, a estrutura da Agenda Brasileira envolveu: i) o perfil do país ; ii) a seleção dos 6 temas prioritários para o país (cidades sustentáveis, agricultura sustentável, infra-estrutura e integração regional, gestão dos recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência, tecnologia para o desenvolvimento sustentável), iii) meios de implementação. O processo de contratação e constituição de documentos básicos, seguidos de debates²¹ em seminários tomou cerca de três anos, de 1997 a início de 2000, e congregou diversos segmentos, como o acadêmico, o empresarial, a sociedade organizada²², além do governamental. Todo este processo mobilizou um conjunto consideravelmente grande de profissionais brasileiros, tanto das universidades, centros de pesquisas, fóruns de ONG e organismos de classe, de instituições privadas e públicas de âmbito nacional, estadual e municipal.

Independente das ações desenvolvidas no âmbito governamental, inúmeros trabalhos de mobilização e de elaboração de Agendas Locais foram desenvolvidos pelas ONG brasileiras²³.

As iniciativas especialmente das diversas redes nacionais de ONG, algumas vezes integrando-se à redes internacionais, permitiu um grau de capilari-

dade espacial por todo o país, associando-se assim às iniciativas governamentais, na sua maioria circunscrita ao setor ambiental. Ampliou-se a difusão de informações, os ensaios de modificação dos rumos de políticas públicas e o número de experiências que procuram demonstrar a viabilidade de mecanismos e de sistemas de produção sustentáveis.

A importância deste processo foi manter, nos anos posteriores à realização da Conferência, uma certa movimentação nacional, embora sem o mesmo poder de pressão e de mobilização do período preparatório, entre os anos 90 e 92. O engajamento de alguns segmentos na definição de novos programas, no acompanhamento e na implantação de projetos consolida a sua mudança de patamar, deixando de lado a ação denunciatória, para assumir um papel de executores ou coordenadores de experiências de novos sistemas produtivos que pudessem ser replicados nas diversas regiões do país, bem como a de participação na definição e no monitoramento contínuo das políticas governamentais.

Um desdobramento favorável desta ambiência, pode ser emputado ao aprendizado e ao desenvolvimento de programas do tipo do PPG-7 e PRONABIO que consolidou parcerias. Embrião originado com o CONAMA, cuja participação inicialmente era restrita à determinadas instâncias, foi tornando-se mais propositiva, mais executiva, como resultado da maturação de um longo processo, de redução das desconfianças de ambos os lados, associado às transformações gerais em curso no país e consolidada com o surgimento de programas como o Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA e de fundos, como o FNMA e FUNBIO, que passaram a buscar, a requerer e a apoiar financeiramente a mais ampla participação social.

Mas, o discurso da Agenda XXI não se traduziu na sua operacionalização. Embora não houvesse ator social que se declarasse contrário aos princípios do desenvolvimento sustentável, o processo de construção social da Agenda XXI Nacional foi lento e difícil e os percalços em sua implementação foram notórios.

As negociações diplomáticas levaram a um consenso sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, engendrado pela Conferência e com compromissos posteriores, mas o processo é cheio de

embates, muitos deles sem solução, pelas percepções diferenciadas. Para tomar como exemplo apenas dois conjuntos, as instituições governamentais, organismos multilaterais e o de cientistas e acadêmicos. Enquanto o primeiro aceita os conceitos surgidos com o Relatório Brundtland - ainda que os grupos de países menos desenvolvidos e periféricos procurem desnudar o embasamento geopolítico do mesmo, consomem tempo e trabalho procurando encontrar formas de aplicá-los e operacionalizá-los sem se deter em grandes questionamentos dos fundamentos filosóficos e éticos. A preocupação do segundo conjunto, de acadêmicos e cientistas revela-se sobre vários aspectos: este segmento procura decodificar tais questões. Nas diversas oportunidades de debates públicos, tornaram-se claros os esforços da apreensão científica e dos fundamentos teóricos que sustentam este paradigma, construído fundamentalmente pelas negociações político-diplomáticas, com uma grande contribuição das agências multilaterais do sistema das Nações Unidas e dos Bancos de Desenvolvimento Internacionais e Regionais.

As contribuições acadêmicas ao debate

Seminários e debates promovidos, ao longo dos anos 90, por GOLDEMBERG (1994), PAVAN (1996), CORDANI et al (1997), BRASIL (1997b) abordaram grande universo de questões cobrindo aspectos dos problemas e soluções da América do Sul e do Brasil, adotando abordagens reflexivas sobre as condições de inserção do continente na ordem internacional e as condições de sucesso ou fracasso da adoção de novos modelos de desenvolvimento. Conferências inseriram o país e a grande região sul-americana no contexto da globalização; os debates deixaram claro o esforço de compreensão dos fundamentos éticos dos grandes fenômenos mundiais. Ao mesmo tempo, tais reflexões serviriam para montar os pilares básicos de construção dos novos paradigmas, exercitando passos para introduzir a ética no desenvolvimento.

Na verdade, este conjunto de reflexões permitiu clarificar o desgaste do conceito de desenvolvimento e o excesso de uso da noção de sustentável apenas como qualificativo, e, passaram a propor as bases de um mundo e de uma sociedade sustentável. Estas referências definiram as bases da Agenda Amazônica continental, esforço que visou integrar

os países do Tratado de Cooperação Amazônica neste objetivo comum²⁴.

GUIMARÃES (1998:53-68) expressa os componentes do novo paradigma de desenvolvimento, elencando entre eles a questão do processo de mudança qualitativa do desenvolvimento, da preservação da integridade dos processos naturais; da sustentabilidade social (supressão da desigualdade e exclusão); preservação da diversidade e aprofundamento da democracia com a construção da cidadania e a necessidade de uma nova ética.

Este paradigma está em convergência com as preocupações expressas em MENDES E SACHS (1998:39-42)²⁵ quando avaliam as dicotomias que gravitam em torno deste conceito, como a contraposição *natureza e cultura* e a necessidade de opção de uma em detrimento da outra, do fracionamento do mundo em dois lados: o econômico, dos ricos e o ecológico, dos pobres, impondo a uns a moratória ecológica, sem impor a outros a moratória econômica.

Na verdade estes autores buscam sua aplicabilidade às distintas realidades sócio-ambientais da grande Amazônia, e propõem avançar em direção a um modelo de uma nova sociedade. MENDES e SACHS (1998) distinguem desenvolvimento sustentável e sociedade sustentável, sendo uma a condição de realização da outra. Conceito que pressupõe a incorporação da “sustentabilidade social, territorial, cultural, econômica, ecológica e ambiental”.

Argumentos que demonstram a necessidade de que os segmentos sociais das diversas realidades amazônicas possam perceber os “alvos” de um discurso carregado de valores, da existência de uma geopolítica de países, de imposição de valores. Avançam mais do que GUIMARÃES, que, embora questionando, procura desmitificar os componentes necessários para a aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que ressalta a existência de um processo destinado a “*enverdecer*” sem mudar o estilo atual, configurando-se em “transformações cosméticas”, embora não assumam cunhar a nova expressão de sociedade sustentável. Por isto, considera GUIMARÃES que as soluções só existem no âmbito do próprio sistema social, na construção de alianças entre todos os grupos e estratos sociais e sobretudo a democratização do Estado e seu fortalecimento, com capaci-

3.2 Desperdício



Usar sobras de serrarias para fazer carvão é uma solução um pouco menos absurda do que deixá-la apodrecer na beira da estrada. Paragominas 1996, Roraima 2000



dade de dar respostas aos desafios ambientais e sociais.

Tais contraposições justamente afloram nos momentos de construir um projeto de país, ou de região, onde os choques de argumentações, as experiências em execução, sejam locais (alguns municípios ou regiões brasileiras) ou cobrindo Estados (os programas governamentais de desenvolvimento sustentável no Amapá e no Acre), confirmam a noção comum de que transformações globais não passam de mudanças cosméticas. Todavia, pode-se dizer que:

- i. há metodologias para invocar e garantir a participação dos mais diferenciados setores sociais, para mediação e solução de conflitos, mas não na direção de operacionalizar o conceito;
- ii. não há critérios de classificação de atividade sustentável e sob qual ótica, visto que a seleção da sustentabilidade se expressa por meio da contraposição entre as dicotomias, elencadas por MENDES e SACHS (1998);
- iii. por isso mesmo, todo o discurso do programa governamental *Avança Brasil e do Plano PluriAnual 2000-2003*, insistiam sobre o fato de que a Agenda XXI fosse tomada como referência, pois são manifestas as contradições e o “enverdecimento” dos programas, mas não sua real transformação.

5. Algumas iniciativas atuais na Amazônia Legal

São grandes as incertezas quanto à adoção de novas práticas, amplamente defendidas por alguns segmentos. Existem dúvidas quanto a compreensão técnica do que seja exploração sustentável de florestas, apesar da existência de algumas experiências. Não se tem clareza dos métodos de adequação técnica dos sistemas de utilização sustentável aos diferenciados contextos sócio-econômicos e políticos. No caso brasileiro, diagnósticos e estudos recentes²⁶ e algumas experiências desenvolvidas por ONG (IMAZON, IPAM, REBRAAF, etc.) e mais recentemente, no âmbito do PPG-7, com a aprovação do Projeto PROMANEJO (ver capítulo quatro), ainda não produziram resultados que pudessem ser

incorporados na política florestal brasileira.

A exploração das florestas amazônicas pode ser destacada como um dos macrovetores de desenvolvimento, em escala de transformação industrial e em utilização de recursos tecnológicos de produção. Apesar de gerarem empregos, renda e impostos, as atividades tem intensificado mais ainda o desmatamento. Assim, a definição de “Arco do Desmatamento” para os Estados do Pará, Mato Grosso, Tocantins, Maranhão e Rondônia reflete a situação, mas acaba por fazer com que toda a Região mantenha-se no foco das atenções nacionais e internacionais, gerando pressões de diferentes segmentos sociais para a exigência de manejo florestal.

Neste Arco, vários outros problemas surgem, em graus e dificuldades diferentes, e produz impactos ambientais ainda maiores que, associados ao desmatamento, promovem a classificação da região como uma zona de risco ambiental. A exploração seletiva da madeira, «garimpagem», onde, para cada metro cúbico de madeira extraída, dois metros são danificados, e a cultura do fogo aumentam a vulnerabilidade do ecossistema. Os impactos próprios do fogo ampliam ainda mais os ambientes susceptíveis às queimadas pela maior quantidade de galhos quebrados e danificados prontos para combustão. A velocidade da ocupação, facilitada pela existência de infra-estrutura, não tem deixado tempo para a definição do melhor tipo de exploração. Este processo também é comum às Unidades de conservação e áreas indígenas.

Inúmeras ações se fazem necessárias para promover o desenvolvimento sustentável das florestas brasileiras e o PPG-7, por exemplo, tem implementado algumas experiências.

No diagnóstico da Agenda XXI Nacional (BRASIL, 2000), levantou-se que as necessidades não se restringem apenas à ampliação dos conhecimentos ecológicos, florestais e sociais da Região, mas requerem a urgente modificação dos instrumentos da política florestal atual relacionados à tributação, às regulações econômicas, a política industrial, os incentivos e as renúncias fiscais, os mecanismos de capitalização, crédito e financiamentos.

Uma avaliação pelo próprio governo das medidas adotadas, nos últimos 6 anos, abrangem a) a incorporação dos princípios e noções do manejo flores-

tal sustentável na legislação que regulamenta a exploração da floresta da bacia amazônica (Decreto nº 1.282, de 19.10.94); b) o reconhecimento de que medidas regulatórias de comando e controle eram insuficientes para viabilizar formas sustentáveis de produção e conservação florestal; adoção de medidas de suspensão ou eliminação de estímulos implícitos ao uso predatório dos recursos contidos em instrumentos econômicos ; c) a institucionalização do Programa do Protocolo Verde para a economia brasileira, que, entre outros objetivos, exige avaliações ambientais das instituições de crédito para quaisquer financiamentos ; d) o papel do Brasil na discussão internacional da questão florestal, que no âmbito do Painel Intergovernamental de Florestas (IPF/CDS), propôs a instalação de um Processo Regional de definição e discussão de Critérios e Princípios para o manejo sustentável da Floresta Amazônica, o «Processo de Tarapoto ; e) iniciativas governamentais recentes quanto à Proteção da Biodiversidade: a ratificação pelo Brasil da Convenção da Biodiversidade, o decreto estabelecendo o PRONABIO (Programa Nacional da Diversidade Biológica) e outras (MMA, 2000).

Mas se, ao nível da política externa brasileira alguns avanços estão sendo contabilizados, internamente houve o recrudescimento das posições mais conservadoras no âmbito da discussão da Medida Provisória que propôs a alteração do Código Florestal - a MP 1.511 que altera o art. 44 da Lei 4.771/65, enviada ao Congresso Nacional, em julho de 1996.

Segundo esta MP as propriedades da Amazônia, com cobertura vegetal de florestas, só poderiam proceder ao corte raso em até 20% da área. Com isto visou-se, não apenas a reduzir a área total de florestas, legalmente passível de corte raso, mas, principalmente, bloquear a expansão do desmatamento nas propriedades que já possuísem áreas desmatadas, subutilizadas ou degradadas, reduzindo o círculo vicioso de abertura e abandono de áreas, que marca o processo de expansão da fronteira agro-pecuária na Amazônia.

Tais índices desagradaram tanto governos estaduais como parlamentares ligados aos proprietários de terras na Amazônia. Ao se perceber a mobilização conservadora no Congresso Nacional, segmentos da sociedade organizada também uniram-se, geran-

do dois pólos contrários: os ruralistas e as ONG ambientalistas, cientistas, instituições governamentais do setor ambientalistas e parlamentares ligados à defesa do meio ambiente. O assunto continua a provocar polêmicas.

Mas outros instrumentos regulatórios do Código Florestal estão sendo também objeto de alterações, num processo coordenado pelo MMA com ampla participação ampla. O IBAMA, a iniciativa privada e as organizações não-governamentais da Amazônia tem debatido a questão de flexibilização das normas para pequenos e médios proprietários que desenvolvem atividade florestal (a reformulação do Decreto nº 1.282, de 19.10.94, para viabilizar a adoção do manejo sustentado das áreas florestais privadas); da adoção de novas tecnologias para auxiliar no monitoramento, via sensoriamento dos desmatamentos e queimadas, das vistorias e acompanhamento dos planos de manejo. Independente de modificação do arcabouço legal que cobre a área florestal, as ações de controle, monitoramento e fiscalização das atividades florestais na Amazônia continuam sendo realizadas.

A questão que se coloca, é, que, apesar dos esforços até agora desenvolvidos, do discurso sobre um modelo sustentável para o desenvolvimento da Amazônia, uma política regional que considere e que consiga atender os objetivos dos governos federal e estaduais, mas ao mesmo tempo as diferenças socio-econômicas-ambientais, os potenciais, os anseios dos distintos segmentos sociais e setores continua sendo procurada. O enorme potencial econômico da biodiversidade vem servindo à argumentação dos governos estaduais e locais, mas, as experiências são ainda de limitada dimensão, tanto territorial quanto temática.

A experiência nacional em curso vislumbra a regiões pelo viés dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração. Experiências estaduais identificadas como Política de Desenvolvimento Sustentável do Amapá e Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos da Floresta, no Acre propõem-se a implementar alguns princípios do desenvolvimento sustentável. Há experiências mais locais, experiências que tocam comunidades, como as populações extrativistas, ou sub-regiões como as áreas dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada dos 9 Estados amazônicos. Na

Amazônia, coexistem, enfim, políticas diferenciadas de uso do território.

Pode-se, portanto, admitir que a ambiência criada pela mobilização da Conferência teve, finalmente, dois aspectos altamente positivos: além de servir para colocar em questão as políticas de integração da Amazônia, ao país e ao mundo, induziu também avaliações prospectivas dos cenários que tais políticas poderiam causar. Por outro lado, serviu para ampliar e garantir a participação social de maneira mais concreta e efetiva, seja das populações regionais, dos governos, dos segmentos acadêmicos regionais e nacionais, dando-lhes o direito de serem ouvidos nos momentos de decisão sobre o futuro de seu habitat. Serviu também para ampliar a presença internacional num território valorado pelo mundo, valor simbólico e potencial.

O PPG-7, que será analisado a seguir, pode ser visto como um programa que fortalece a busca de experiências tanto na proteção ambiental, «estrito sensu», ao financiar projetos de constituição de corredores ecológicos; experiências de conservação de terras indígenas, além de propiciar experiências de conservação e alternativas ambientais sustentáveis.

Notas

¹ Entrevista realizada em 23 de julho de 2001. Paulo Pereira é diretor da Conservation International no Brasil.

² Entrevista com o ministro Everton Vieira Vargas, do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores, realizada em 05 de setembro de 2001.

³ A Comissão Brundtland foi instituída logo após a difusão do Relatório de Roma, que defendia o crescimento zero. Esta nova Comissão, presidida pela primeiro-ministro norueguesa Gro Brundtland, teve como missão identificar saídas para a crise ambiental. Seu relatório, conhecido como “Nosso Futuro Comum”, divulgado em 1987, trouxe as primeiras noções conceituais sobre desenvolvimento sustentável.

⁴ O Comitê Preparatório – PREPCOM (Preparatory Committee), presidido por Tommy Koh, tinha a responsabilidade de preparar os documentos que seriam “aprovados” na Conferência. As Nações Unidas em geral e, especialmente o PREPCOM desta Conferência realizam o processo das decisões a serem adotadas através da obtenção de consensos entre os Estados-membros. Foram organizados 4 reuniões (Nairobi, agosto 90; Genebra, 18 março a 05 abril e 12 agosto a 04 setembro 91; Nova Iorque, 02 março a 03 abril 92), as quais deveriam concluir os trabalhos preparatórios.

Entretanto, a dificuldade em estabelecer consensos entre correntes de visões tão distintas, levou à necessidade de realização do 5º PREPCOM no Rio de Janeiro, entre os dias 03 a 12 de junho 1992, no decorrer da própria Conferência. Os PREPCOM foram organizados em sessões plenárias e grupos de trabalho. O grupo de trabalho I tratou de temas relativos à proteção da atmosfera, recursos da terra, conservação da diversidade biológica, florestas e manejo ambientalmente sadio da biotecnologia. O grupo de trabalho II tinha responsabilidade de discutir assuntos relacionados a oceanos, mares e áreas litorâneas, abastecimento e qualidade de água doce, dejetos (incluindo dejetos perigosos), produtos químicos tóxicos, tráfego internacional de produtos e dejetos tóxicos e perigosos. O grupo de trabalho III (criado a partir do PREPCOM II) voltou sua atenção à problemas legais e institucionais internacionais incluindo aqueles relativos às questões transeitoriais.

É importante destacar a minha participação neste processo preparatório, enquanto representante do IBAMA, fato que permitiu-me vivenciar negociações, muitas vezes carregadas de tensão. A delegação brasileira conseguiu liderar diversas discussões e especialmente articular alianças em temas de especial importância para a política externa brasileira, como florestas, biodiversidade e alterações climáticas, muitas vezes sem se contrapor abertamente aos países desenvolvidos.

⁵ “Texto entre colchetes” (*bracketed text*) significa a falta de consenso sobre o ponto destacado. Esta falta de acordo poderia referir-se à redação proposta ou ao conteúdo do assunto tratado, seus conceitos, idéias, temas, programas e atividades.

⁶ Os coordenadores destes grupos foram: a) recursos financeiros, o embaixador Rubens Ricúpero, do Brasil; b) tecnologia, ministro Hans Alders, da Holanda; c) atmosfera, embaixador Bo Kjellén, da Suécia; d) biodiversidade e biotecnologia,

embaixador Vicente Sanchez, do Chile; e) água potável, embaixador Bukar Shaib, da Nigéria; f) instrumentos legais, embaixador Nabil el-Arabi, do Egito e g) instituições, embaixador Ismail Razali, da Malásia e h) princípios sobre florestas.

7 ODA – (official development assistance – Assistência Oficial para o Desenvolvimento), fundo privado de financiamento externo, particularmente dirigido para os países menos adiantados entre os países em desenvolvimento.

8 Associação Internacional de Desenvolvimento, fundo multilateral do Banco Mundial.

9 Esta Comissão teve seu mandato redefinido após o Encontro de Londres, 22 a 24 de abril de 1992.

10 O número de participantes foi crescente porque também contou com apoio de um fundo criado por um grupo de financiadores, inicialmente de 10 países desenvolvidos, liderados pelo Canadá em resposta às críticas de que o número de ONG de países em desenvolvimento era reduzido. O Secretariado da CNUMAD em cooperação com o NGO Liaison Service da ONU e um grupo de ONG dos países financiadores contactaram as redes destas organizações nos países em desenvolvimento para o processo de seleção e credenciamento. (UNCED 92, 1991b:4).

11 Grifo nosso.

12 O embaixador Azambuja presidiu a Comissão Interministerial para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD. Este posicionamento foi obtido em entrevista realizada em 15 de outubro de 2001.

13 Os chamados encontros «informais-informais» eram negociações em pequenos grupos fora dos plênários, entre representantes governamentais e não-governamentais.

14 Na própria Conferência, a posição dos EUA de não assinar a Convenção de Biodiversidade em troca de um programa “Forests for the Future Initiative” e de uma futura convenção sobre florestas diferindo profundamente dos países europeus que, desde o momento de abertura da Convenção à assinatura, a subscreveram imediatamente.

15 Entrevista com o Ministro Everton Vieira Vargas, em 05 de setembro de 2001.

16 O primeiro encontro nacional foi proposto e organizado sob a responsabilidade da Fundação Vitae Civilis, realizado em São Paulo, em abril de 1994, o “Seminário de Implementação dos Compromissos da Rio 92: as ações da Agenda XXI para Saúde, Saneamento e Assentamentos Humanos”. O projeto teve a contribuição financeira do PNUD e do Governo do Estado de SP, que à mesma época publicou uma versão simplificada, em português, do que era a Agenda XXI Global. Este primeiro esforço enfatizou as ações de saúde, saneamento e assentamentos humanos com o objetivo de produzir informações que subsidiariam o relatório a ser apresentado na Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, mas, de uma maneira mais ampla procurava também socializar o significado e o conteúdo desta Agenda.

17 Criada através do Decreto Presidencial de 26 de fevereiro de 1997, foi instalada em junho. Composta pelos Ministérios do Meio Ambiente, Planejamento e Orçamento, Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores, Secretaria de Assuntos

Estratégicos; Câmara de Políticas Sociais, Fórum Brasileiro de ONG e Movimentos Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Fundação Movimento Onda Azul, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável e Universidade Federal de Minas Gerais.

18 I workshop preparatório da Agenda XXI do Brasil – abril 1996; Agenda XXI – Utopia concreta – março 1997; Desenvolvimento sustentável: 100 experiências brasileiras – entre outubro 1996 a fevereiro 1997; O que o brasileiro pensa sobre o meio ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade e o documento A caminho da Agenda XXI Brasileira – princípios e ações 1992/1997

19 O documento Agenda Amazônia 21, lançado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia no Seminário «Agenda XXI Brasil - Uma Utopia Concreta», simultaneamente à Conferência Rio+5, no Rio de Janeiro. O próprio Ministério considera que o documento teve o intuito de apresentar um texto preliminar, com concepções e diretrizes expressas pela sociedade organizada e pelo governo e com temas e encaminhamentos que integrariam a discussão sobre o futuro da região amazônica. Preliminar porque a metodologia visava a construção de um processo participativo de discussão e não somente estabelecimento de indicadores. (MMA, março 1997)

20 Entrevista com Ministro Everton Vieira Vargas, Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores, em 05 de julho de 2001.

21 A metodologia adotada para a elaboração da Agenda, reproduziu, de uma certa maneira, o processo do Relatório Nacional para a Conferência, realizado entre outubro 1990 a junho 1991: *papers* encomendados a cientistas, expertos ligados às universidades ou a empresas de consultoria, que trataram de temas específicos, os quais serviram de base ao documento integrado. Foram constituídos grupos de trabalho e Comissões que acompanharam todo o processo. Tendo o período de debates da Agenda sido mais longo, tornou possível a realização de seminários, *workshops*, ampliando o universo de participantes, ao contrário do Relatório que utilizou-se da publicação dos Subsídios no Diário Oficial, seguido de uma videoconferência de âmbito nacional e de 4 reuniões regionais.

22 O material produzido – diagnósticos e documentos analíticos, produzidos por cientistas; relatórios de subsídios dos workshops que foi realizado para cada um dos 6 temas; a partir daí um segundo documento temático – bases para discussão, foi produzido para a discussão do seminário nacional para integrar as agendas temáticas; uma terceira versão foi realizada com as contribuições do seminário nacional e coordenação das agendas temáticas e, finalmente, o documento final temático, colocado ao debate em reuniões regionais.

23 A Agenda Local do Vale do Ribeira foi a primeira agenda elaborada como um plano estratégico de longo prazo, como sugerido pela metodologia da ICLEI (Conselho Internacional para Iniciativas Locais, uma ONG canadense) e Departamento de Coordenação de Políticas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, sob a coordenação do Instituto Vitae Civilis.

24 Inúmeras experiências de integração das questões de meio

ambiente e desenvolvimento dos países da América do Sul podem ser evocadas, desde a preparação da Conferência do Rio , merecendo destaque entre eles a Plataforma de Tlateloco sobre meio ambiente e desenvolvimento (1991); a Conferência Amazônica sobre meio ambiente e desenvolvimento (1992); A Conferência Internacional Amazônia 21 (1997).

²⁵ Dicotomias reconhecidas como a) contraposição natureza e cultura, o homem tendo a mesma importância que qualquer outro ser da natureza; b) a necessidade de opção entre a preservação da natureza natural e da obra cultural, impondo-se a escolha entre os direitos ao habitat ou ao desenvolvimento; c) o envolvimento do ser humano com a natureza circundante, frente à frente às exigências do seu próprio desenvolvimento; d) perfil do desenvolvimento envolvido: moratórias ecológicas, incidindo em áreas do mundo menos desenvolvido a existência de moratórias sobre o crescimento econômico no mundo desenvolvido; e) modelo que implicaria dividir o mundo em dois conjuntos de ecúmenos: orientado pela economia (ricos, desenvolvidos) e outro orientado pela ecologia (pobre, subdesenvolvido); f) equívoco ao supor que o desenvolvimento material pode ser um processo sem fim; g) a implacável necessidade de distinção entre desenvolvimento sustentável e sociedade sustentável.

²⁶ Diretrizes para uma Política Florestal Brasileira» (MMA); «Diagnóstico e Avaliação do Setor Florestal Brasileiro» (IBAMA/FUNATURA); «Ecossistemas Brasileiros e os Principais Macrovetores do Desenvolvimento: Subsídios para o Planejamento da Gestão Ambiental» (MMA).

Capítulo 4 - Soluções Compartilhadas: o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras- PPG-7

O PPG-7 foi um programa que exigiu soluções compartilhadas em sucessivas negociações e poder de decisão para realizá-las. São negociações difíceis na concepção, na implementação e na avaliação dos resultados. O Programa Piloto foi e continua sendo um desafio, pelo seu caráter de experiência multilateral, pela abordagem de um tema polêmico nacional e pelo envolvimento de atores e segmentos distintos, exigindo contínuos esforços de todos os participantes. As diferentes visões de cada agente a respeito dos métodos, das estratégias e da própria liderança dificultaram quotidianamente o avanço do Programa. Apesar destes aspectos, ao longo dos seus 10 anos produziu resultados positivos.

No entanto, mudanças no planejamento, no uso e gestão dos recursos naturais decorrem de reestruturação econômica, política e social, incluindo o próprio processo educativo que requerem longo prazo. O Programa Piloto não se destinou a provocar mudanças estruturais. O seu valor está em ter sido pioneiro, em poder contribuir para as mudanças na constituição de novas políticas públicas. Serão estas que poderão movimentar, modificar a forma de gerir e de visualizar o desenvolvimento para a Região.

Assim, ao encarar o PPG-7 como precursor de uma nova mentalidade ambiental em diversos campos, este capítulo procurará apresentar um balanço crítico. Apoiado na análise do contexto político-ambiental amazônico, mostrar-se-á a evolução da conjuntura política nacional e também da amazônica e das ações do próprio PPG-7. Partindo da situação global do país e da Região, analisa-se o modelo institucional e suas relações internas, destacando as polêmicas e conflitos gerados pelas diversas visões dos atores envolvidos no Programa, concomitantemente, analisa-se as territorialidades construídas, o poder de influência das experiências implementadas e as alterações na sua estrutura interna. Uma análise que privilegia a ênfase ao

zoneamento ecológico-econômico, seus discursos e práticas, por tratar-se de uma política territorial.

A análise anterior permitirá concluir com uma avaliação do grau de influência e dos setores favorecidos pelo Programa, questionando como as novas redes formadas entre governos (federal, estaduais e municipais) e organizações não governamentais e entre grupos de organizações não governamentais cooperam para o gerenciamento de territórios extensos e complexos como o amazônico.

1. Mudanças no contexto político nacional

Antes de analisar os reflexos da estrutura organizacional e institucional e dos arranjos financeiros estabelecidos para a sua implantação é importante verificar em que contexto político encontrava-se o Brasil no final dos anos 80 e início dos anos 90, período em que originou-se o Programa Piloto.

No contexto internacional o Brasil era considerado como um dos grandes contribuintes para o agravamento dos problemas globais¹ e detentor de uma política de meio ambiente pouco expressiva. Não se pode esquecer que neste mesmo período preparava-se a Conferência do Rio, com a negociação dos acordos e convenções internacionais que seriam assinados na mesma. Assim, os vínculos Amazônia – alterações climáticas; Amazônia – biodiversidade e Amazônia - florestas sobressaíam-se em qualquer foro científico ou político. Este contexto era suficientemente forte para impulsionar o interesse mundial e o aparecimento de proposições que objetivassem a preservação da Amazônia.

O contexto desfavorável

No final dos anos 80, segundo avaliações apresentadas nos documentos do Banco Mundial, algumas políticas brasileiras contribuíam para agravar as taxas de desmatamento: os incentivos fiscais para investimentos, especialmente para a produção agropecuária; o crédito subsidiado e a garantia de preços para produção agropecuária; os programas de infra-estrutura e desenvolvimento regional (rodovias, mineração com financiamento público, indústria, e hidroeletricidade); a política de colonização, assentamentos e regularização fundiária; a política fiscal econômica; a regulação do setor mineral (WORLD BANK-CEC TECHNICAL MISSION TO BRAZIL, 1991).

As taxas de desmatamento tinham sido medidas pela primeira vez em dez anos, provocando alarme, dentro e fora do país. Os resultados de 21 130 km² para o período de 1977-1988, de 17 860 km² entre 1988-1989 e de 13 810 km² entre 1989-1990, mobilizaram segmentos ambientalistas da sociedade nacional e internacional, a imprensa e alguns governos defensores desta causa. Esta amplitude do fenômeno é evidenciada através dos esquemas representados na figura 4.1.

O Banco Mundial, em sua avaliação da viabilidade do PPG-7, apresenta diferentes dados que corroboram a dura crítica aos períodos anteriores (WORLD BANK-CEC TECHNICAL MISSION TO BRAZIL, 1991) e os cenários que resultariam da realização do Programa. Este documento ressalta a conjuntura ambiental, os impactos mas, ao mesmo tempo, algumas iniciativas, de certa maneira à margem das políticas estruturantes, que vinham sendo tomadas pelo governo federal no final da década de 80.

O que nos leva a concluir que diagnósticos² desfavoráveis ao Brasil que serviram de base à elaboração do PPG7 procuravam, evidentemente, agravar ainda mais uma situação que já não era de todo favorável. Duas hipóteses podem ser levantadas quanto aos posicionamentos do Banco Mundial: ou seus consultores e profissionais contratados estavam voltados apenas aos aspectos ecológicos dos problemas, encarando a expansão da fronteira econômica brasileira como um processo de antropização, sob o rastro da destruição; ou se procuravam problematizar a situação para induzir aos doadores uma maior disponibilidade de recursos para constituir as doações ao RFT.

Na verdade, o Banco Mundial havia dado grande contribuição ao desmatamento da Amazônia, com o asfaltamento da BR-364, viabilizado por meio do financiamento do Polonoeste, iniciado em 1982. Quase quinze anos depois, entre 1996 e 1997, o presidente do Banco fez publicamente sua “mea culpa”.

É importante ressaltar que a situação brasileira era também abordada pela comunidade científica nacional, tendo alguns de seus representantes trabalhando em conjunto com o governo federal. Estudos procuravam prognosticar soluções referenciadas em diagnósticos, muitas vezes também des-

favoráveis. Entre estas contribuições³ destaca-se Aziz Ab’Saber (1997), que propôs o Projeto FLO- RAM - Florestas para o Meio Ambiente⁴, cujo objetivo era a introdução do reflorestamento em grande escala para absorção do CO₂.

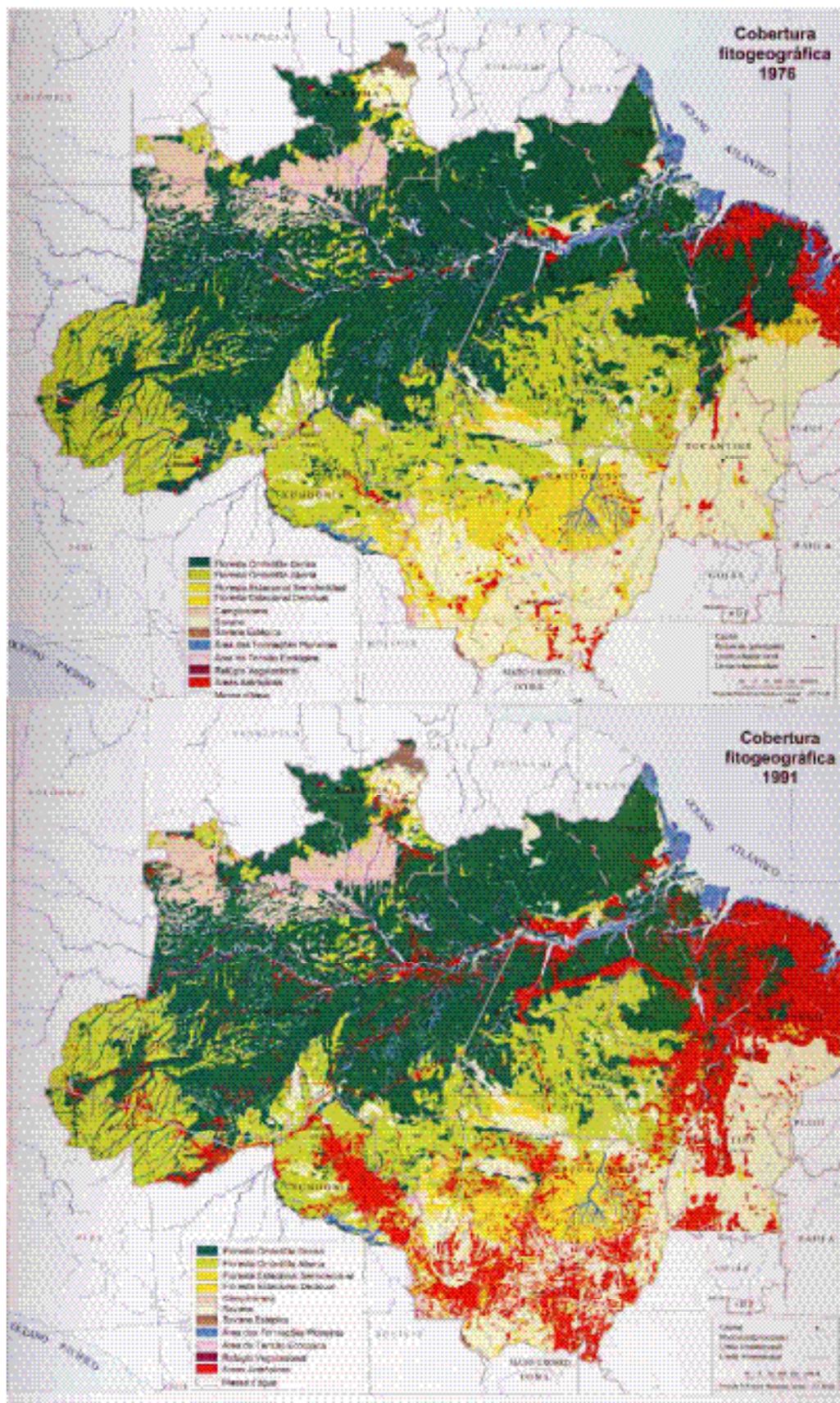
As práticas governamentais favoráveis ao meio ambiente

O documento conjunto do Banco Mundial e Comissão Européia ressalta as várias iniciativas, colocadas em prática, a partir de 1987, que associadas às mudanças institucionais no âmbito de Governo, reduziram o peso dos incentivos que estimulavam o desmatamento: o Programa Polamazônia, voltado para o desenvolvimento industrial e pólos minerais, tinha sido suspenso; em 1988, a Constituição declarou a Floresta Amazônica como Patrimônio Nacional; em 1989, o Programa Nossa Natureza estabeleceu o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, incluindo organizações não governamentais representativas em seu Comitê Diretor. O PNMA – o primeiro financiamento exclusivamente ambiental no âmbito nacional, negociado longamente com o BIRD, começou a ser implementado em 1990. Em 1989, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA foi criado e em 1990 a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República –SEMAM. Neste período, coincidente com os preparativos da Conferência do Rio, a estrutura institucional governamental foi reorganizada para dotar os ministérios de setores responsáveis pelo meio ambiente. Cada estado amazônico possuía também uma estrutura institucional com atribuições neste setor, embora fossem pouco representativas (WORLD BANK-CEC TECHNICAL MISSION TO BRAZIL, 1991).

Os incentivos fiscais, distribuídos pelo FINAM, foram suspensos entre 10 de abril 1989⁵ (decreto 97.637) e janeiro de 1991. Como eles eram vistos como a principal causa da problemática ambiental gerada na Amazônia, sendo alvo de pressões para a sua eliminação. Em contrapartida o *lobby* dos produtores agro-pecuários, que se beneficiavam com a existência de tais incentivos, pressionava em seu interesse.

Neste período, as políticas conservacionistas ganharam mais espaço no âmbito das políticas governamentais. Dois momentos foram importantes :

4.1 - Desmatamento 1976-1991



Fonte: Atlas Nacional do Brasil IBGE 2000

i- em janeiro de 1991, os incentivos foram reinstalados, entretanto estavam sujeitos à observação das diretrizes ambientais e consistentes com os planos de desenvolvimento regional.

ii- em abril (decreto 101) e junho (decreto 153) os incentivos passam a ser proibidos em florestas primárias e deveriam seguir as orientações do zoneamento ecológico-econômico, já realizado ou em elaboração. Quaisquer projetos deveriam obrigatoriamente ser aprovados pela SEMAM, IBAMA, FUNAI, OEMA, SAE e INCRA.

Estes momentos foram importantes por associar o controle e o planejamento ambiental no âmbito do processo de ocupação que ocorria na Região, criando constrangimentos ao uso agro-pecuário e, conseqüentemente, tornou-se bastante desfavorável, forçando a SUDAM a dar prioridade aos projetos de desenvolvimento agro-pecuário para o Cerrado. Outro aspecto da política macroeconômica que contribuiu para desestruturar o setor agro-pecuário regional foi a garantia dos preços mínimos nacionais: como os produtores haviam recebido créditos subsidiados desde os anos 1970, a manutenção do preço mínimo em todo o território nacional penalizava os produtores de grãos na fronteira amazônica, especialmente com custos adicionais de transportes.

A redução dos financiamentos públicos, nos últimos anos daquela década, afetou a infra-estrutura de transportes e de energia e quaisquer novos programas de geração de energia sujeitam-se a outro constrangimento ambiental - o licenciamento ambiental concedido pela União (IBAMA) ou pelos OEMA, exigência prevista na Resolução 001/86 do Conama, submetendo-se também ao licenciamento ambiental quaisquer novas vias de transportes, de duas pistas. Do ponto de vista de planejamento a longo prazo previa-se, para o período de 1991-1999, a expansão do uso de energia termo-elétrica, a partir do gás natural, assim como indicavam seis novos projetos federais: Rio Acre, Santana, Manaus, Rio Negro, Floresta e Urucu. No Plano PluriAnual, de 1991-1995, foi previsto pelo Ministério da Economia, investimentos nos sistemas de transmissão de Tucuruí. A ferrovia Norte-Sul foi paralisada por falta de recursos, entretanto,

uma concessão foi autorizada à Ferronorte para concluir a ligação entre Santa Fé do Sul e Araguari a Cuiabá.

O programa Calha Norte⁶, planejado em outro período, 1985, com a lógica de promover os interesses nacionais na Faixa de Fronteira, visou a ocupação e o desenvolvimento da Amazônia Setentrional. Cobria prioritariamente uma área de 1,2 milhões de km² para a qual previu-se infraestrutura e projetos de assentamentos e colonização (160 km de rodovias ao longo da fronteira com Guiana, Guiana Francesa, Suriname, Venezuela e Colômbia). Todos estes projetos tinham sido desacelerados entre 1990-91 para aguardar os resultados do zoneamento ecológico-econômico.

Assim, no decorrer da última década do século, uma série de iniciativas desenvolvidas pelo setor ambiental do governo começou gradativamente a ganhar credibilidade junto a setores não governamentais e acadêmicos.

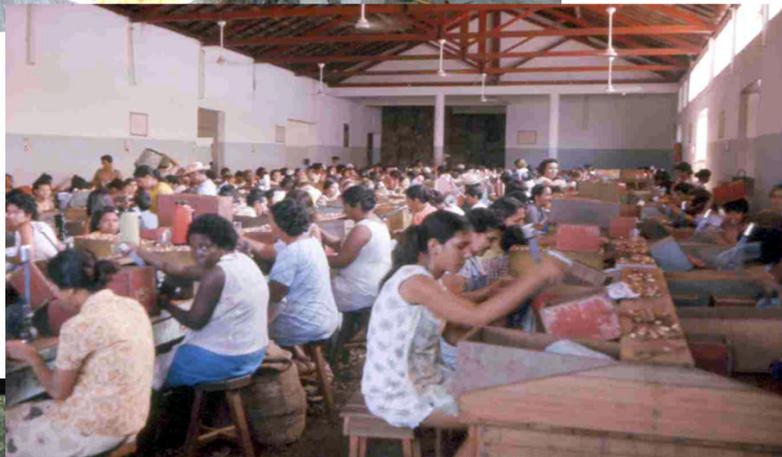
Numerosas iniciativas podem ser contabilizadas, desde a Constituição de 88, que destina um capítulo ao Meio Ambiente e define a Amazônia como Patrimônio Nacional. Entre as iniciativas mais importantes situam-se aquelas vinculadas à participação social no processo do desenvolvimento da Região.

Participação social facilitada pelos trabalhos desenvolvidos pelas organizações não-governamentais que, nos últimos 20 anos, conseguiram conquistar um espaço político ao deixarem a antiga posição de observadores e de denuncia, para assumirem funções de gestores e de coordenadores⁷. Em 1991, foi criado o GTA, que tem atuado quotidianamente na negociação e execução de projetos, de políticas e programas que se destinam à Amazônia. De uma certa maneira, reproduz-se, na Amazônia, os caminhos traçados internacionalmente, com a importância crescente da inter-relação entre diversos atores nas decisões a respeito de instrumentos internacionais, como as convenções referentes ao meio ambiente e desenvolvimento e a própria Agenda 21. Este tema foi analisado no capítulo anterior.

4.1 Beneficiamento



Projetos de beneficiamento de produtos primários são apoiados por serem uma forma eficiente de agregar valor e de criar renda. Farinha de mandioca em Roraima, 2000; beneficiamento de castanha, Rondônia, 1974.



2. Um pioneirismo lento e progressivo

Sem dúvida o maior resultado do PPG-7 é o de contribuir para a reconfiguração das forças geopolíticas no território amazônico, ao fomentar as ligações global - local e o aprendizado do enfoque ambiental, ao difundir princípios, técnicas, alternativas de sistemas produtivos e ao desfazer estereótipos técnicos e políticos.

Seu processo de implementação foi difícil⁸ pois, já no início do Programa (1990), haviam duas visões, a do Governo brasileiro e a do Banco Mundial⁹, se não antagônicas, de difícil convergência.

Enquanto os relatórios preparados pelo Banco Mundial, para servir de subsídios aos doadores enfatizavam os fatores limitantes, os problemas, a contribuição às mudanças climáticas do desmatamento e das queimadas florestais; os do Governo brasileiro ainda que mostrassem tais problemas, apresentavam saldo positivo, relacionando políticas e ações como resposta qualificada às pressões internacionais e nacionais, as críticas estatísticas do desmatamento amazônico. Ao mesmo tempo, as responsabilidades de país-anfitrião na Conferência do Rio gerava a necessidade de bem apresentar o país, de delimitar¹⁰ o espaço de atuação e de ingerência externa, e especialmente dirigir o foco para as responsabilidades dos países desenvolvidos sobre as emissões de gases estufa na atmosfera, defendendo o uso do princípio poluidor-pagador como meio de regulação. Desta maneira, a questão da floresta inseria-se no contexto da soberania dos Estados, sobre suas políticas de gestão dos recursos naturais. Por outro lado, o modelo institucional adotado pelos doadores, ao atribuir ao Banco Mundial a gestão do Programa reforçava posicionamentos contrários aos nacionais.

O aprendizado do trabalho conjunto, e da co-responsabilidade, permitiu que a ênfase atual encontrasse sobre elementos mais positivos e mudanças ambientais em curso. As críticas continuam, mas em outro patamar. A evolução político institucional e da sociedade regional, em relação aos anos 80, é um destes novos elementos.

Esta evolução foi caracterizada (MMA:1999) como: a) alguns governos estaduais contavam com programas de desenvolvimento sustentável; b) parlamentares foram eleitos por possuírem compro-

missos vis-a-vis questões ambientais e sócio ambientais; c) novos segmentos econômicos se envolveram com alternativas ao desmatamento; d) a demanda social por reforma agrária já contava com critérios ambientais, antes inexistentes; e) a existência de articulações com outras esferas de governo visando soluções econômicas sustentáveis ,e, f) sobretudo a pressão da opinião pública internacional e nacional foram renovadas em relação à Amazônia, superando argumentos antigos e incorporando elementos do novo contexto nacional e regional.

Este conjunto de fatores indica a existência de um quadro favorável à implementação de projetos alternativos.

E, se hoje, o Programa Piloto pode ser considerado uma inovação frente aos programas desenvolvidos na Amazônia, em décadas anteriores, é porque reflete, certamente, o novo contexto político e social. Os anos 90, são marcados pela ação de novos atores sociais, organizados, que reivindicam sua participação efetiva nas decisões e ações desenvolvidas pelo Estado. O Estado brasileiro avança também na constituição de um conjunto de leis que visam a proteção do meio ambiente e a regulação dos crimes ambientais.

As organizações não-governamentais que trabalhavam normalmente em pequenos grupos, passaram a constituir as redes de solidariedade (BECKER,1994) estabelecendo uma organização espacial altamente capilarizada, atingindo regiões distantes e de difícil acesso, como pode ser identificado na figura 7.1, do capítulo sete. Estas redes incorporaram diversos segmentos da organização civil, envolvendo associações ambientalistas e sociais, cooperativas, sindicatos, representações indígenas. Duas grandes redes têm importância fundamental: o Grupo de Trabalho Amazônico¹¹, e a Rede Mata Atlântica, essenciais tanto como implementadores de projetos quanto na participação do diálogo político.

O PPG-7 caracterizou-se como um programa de grande vulto, pois além de destinar – àquela época - um elevado volume de recursos voltados unicamente à conservação da floresta, se bem que o montante comprometido ficou muito aquém das primeiras cifras, propôs-se a atingir objetivos importantes como a redução da produção de gases de efeito

estufa, do desmatamento e especialmente, o fortalecimento da cooperação internacional em matéria de meio ambiente.

Elaborado numa ambiência de muita polêmica e mobilização criado pela preparação da Conferência do Rio, foi um dos poucos compromissos que fundamentou-se em princípios que visavam estruturar novos modelos de cooperação multilateral. O Programa envolve, de um lado, uma participação ampla de diferenciados atores, como governos de países desenvolvidos, diversos setores do governo brasileiro (níveis federal, estaduais e municipais), organizações da sociedade; e de outro, mecanismos e formas de gestão que vem sendo testadas e que poderão servir para substituir os modelos utilizados na cooperação multilateral, bilateral ou em financiamentos. O Programa procura agora atingir um novo patamar: transformar o aprendizado com as experiências desenvolvidas em instrumentos para a formulação de políticas públicas. Estes argumentos foram fortemente enfatizados nos documentos de avaliação de meio termo¹² tanto daqueles relacionados especificamente aos projetos e subprogramas como o de revisão do próprio Programa (INDUFOR OY, 2000).

A positividade das experiências

A experiência de trabalho conjunto, governo - sociedade, tem-se constituído na verdade, em um aprendizado de duas vias: o governo que aprende a trabalhar com a participação social e a sociedade que exercita seu poder de negociação e cidadania. Alguns dos subprogramas possuem maior visibilidade e interesse, seja por parte dos países doadores, seja por causa da maneira mais atuante e dinâmica da sociedade. Neste caso enquadram-se o Subprograma de Projetos Demonstrativos e o Projeto de Proteção e Demarcação de Terras Indígenas, o Projeto Resex, de implementação mais rápida que outros, permitiu evoluir, simultaneamente, na gestão e no modelo de projetos. Outro programa importante, o Subprograma de Ciência e Tecnologia, já iniciou a segunda fase, estabelecida sobre um modelo de redes de pesquisa, após ter concluído a primeira fase, voltada para o re-equipamento do Museu Goeldi e do INPA, reforçando-lhes seu papel de centros de excelência, e ao apoio financeiro de aproximadamente 23 projetos de pesquisa dirigida.

Grosso modo, pontos positivos são destacados nos documentos de avaliação do Programa¹³:

Cerca de 181 projetos de pequeno porte foram financiados pelo PD-A. Um balanço, abrangendo cerca de 50% deles, baseou-se num trabalho de monitoria e avaliação (PPG7, 1998a: 20-24) sobre os indicadores de sustentabilidade ambiental, econômica e social, os aspectos que os caracterizam como inovadores e demonstrativos e a ação multiplicadora. Tais indicadores basearam-se nas seguintes definições:

1. *Sustentabilidade ambiental* visa “contribuir para o uso racional dos recursos naturais, ao longo do tempo, de forma a garantir a diversidade biológica e cultural, promovendo a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas”. Dois indicadores foram utilizados para medi-la: o grau de contribuição dos subprojetos para preservação dos recursos naturais em suas proximidades e a capacidade de reverter um quadro devastador. Neste segundo indicador, importantes são as formas de implementação que monitorem e/ou controlem possíveis impactos ambientais negativos, dentro dos próprios subprojetos. 92% dos subprojetos indicam impactos positivos;

2. *Sustentabilidade econômica* visa “autossuficiência econômica das comunidades envolvidas, ou seja, desenvolver atividades econômicas que se coloquem como alternativa de obtenção de renda de forma a substituir atividades convencionais potencialmente degradadoras e que sustentem a iniciativa após o término do apoio PD/A”. Este indicador apresentou insuficiências, seja pela falta de capacidade gerencial dos executores, seja pela fraca inserção dos produtos nos mercados, e, principalmente, pela falta de avaliação prévia, nos estudos da viabilidade econômica ;

3. *Sustentabilidade social* visa “incremento e internalização do sentido de organização e cidadania no dia a dia das comunidades”. O relatório argumenta que a capacidade de multiplicação das experiências é maior pela participação das comunidades no planejamento e na implementação, na execução e redefinição das atividades.

4. *Caráter demonstrativo* visa “apresentar atividades práticas de campo, com potencial de aplicação em outras comunidades e até em outras regiões do

país ” 78% dos projetos tem este objetivo, notadamente naqueles de tecnologia e organização social.

5. *Caráter inovador* - “ não se aplica apenas à tecnologias totalmente novas, mas subprojetos que apresentam novos modelos de gestão, de organização social, ou subprojetos que propunham aplicar tecnologias ambientalmente sustentáveis ” 90% dos projetos têm aspectos inovadores tanto em tecnologia, organização social ou abrangência da ação ;

6. *Ação multiplicadora* visa aumentar a “ capacitação da população envolvida, sustentação das atividades planejadas e difusão dos resultados ”. A divulgação ocorreu de 2 formas: através de seminários ou encontros (cursos, treinamentos, eventos, visitas e estágios) e publicação ou vídeos, 75% dos projetos atingiram este resultado;

Dois projetos do Subprograma Manejo de Recursos Naturais destacam-se: o Projeto de Terras Indígenas – PPTAL e o Projeto Resex. No PPTAL quase 50 milhões de hectares estão sendo demarcados como terras indígenas, em fases diversas do processo, dos quais, 128 000 km² já tinham sido demarcados em 1999; os 8,5 milhões de ha do Vale do Javari estavam em processo de demarcação, o sistema de avaliação e monitoramento tinha sido implementado e a capacitação dos recursos humanos envolvia também os grupos indígenas (PPG7, 1998c; WORLD BANK, 1999b: 8). Desde 1999 as terras a serem identificadas, durante o ano, constam de uma listagem divulgada pela Internet. Os itens mais destacados nos relatórios relacionam-se ao incremento da qualidade técnica e do fortalecimento da participação indígena, aspectos estes que provocaram alteração dos processos e procedimentos da FUNAI na regularização fundiária. A Alemanha foi o país que mais investiu neste projeto.

A redução do custo de demarcação e a ampliação do número de reservas incluídas no Subprograma e consequentemente o aumento e a proteção de territórios demarcados, de populações e de biodiversidade na Amazônia, são resultados positivos deste projeto, conforme destacado na figura 4.5.

O Projeto de Reservas Extrativistas (Resex), cuja primeira fase encerrou-se em 1998, desde março de 1999 aguarda o início de uma segunda fase¹⁴. O projeto visava testar as quatro reservas extrativistas

brasileiras, como “modelos apropriados de gerenciamento econômico, social e ambiental, aperfeiçoando os métodos e procedimentos utilizados pelas populações tradicionais na administração dos recursos naturais renováveis das florestas, por intermédio da co-gestão entre governo e sociedade” (PPG7, 1997c:2). Ainda que o modelo e o conceito de reservas extrativistas anteriormente previsse a organização social baseada na estrutura de um seringal e o modelo de exploração estivesse restrito ao extrativismo (ALLEGRETTI, 1989) hoje este modelo evoluiu para uma organização social que corresponde a uma unidade de conservação, que incorpora o componente ambiental e que possui o manejo como modelo de exploração dos recursos naturais. A gestão compartilhada entre governo e comunidade foi adotada neste projeto, servindo também como uma experiência a ser difundida.

Este modelo de Subprograma serviu para orientar as modificações do recém proposto projeto de desenvolvimento sustentável dos assentamentos agrários (Portaria INCRA nº 477/99). O argumento de que este modelo corresponde à prestação de um serviço ambiental, e, como tal deveria ser compensado, serviu para garantir a continuidade e instruir a segunda fase do Resex, que visa identificar meios para garantir a sustentabilidade econômica das reservas, no longo prazo, que não estava prevista na primeira fase. Hoje, as Resex encontram-se mais popularizadas.

Os temas tratados extensivamente no PD/A e nas Resex foram os sistemas de conservação ambiental, sistemas de manejo baseados em agroflorestas, em implantações florestais, em silvi-agricultura, apicultura e piscicultura, objetivaram encontrar novas formas de uso e manejo dos recursos naturais. Os projetos comunitários atingiram 71% do total, indicando um considerável grau de envolvimento das populações locais vinculadas à rede do GTA e da RMA. Atenção especial tem sido dada à questão de gênero relacionada à participação de mulheres nas atividades dos projetos, e sobre o qual o Reino Unido sistematicamente insiste. A divulgação, pelos meios de comunicação tradicionais formais (sobretudo radio, jornais, seminários, etc.) ou informais, como os vídeos, as visitas dirigidas, etc. tem valorizado bastante estas experiências.

As realizações do Subprograma Ciência e Tecnologia dirigidas aos dois maiores centros de pesquisa da Região, o Museu Goeldi e o INPA,

4.2 Experiências comunitárias



O projeto PD/A tem apoiado ONGs da Mata Atlântica: comercialização de bananas num quilombo do vale do Ribeira e engorda de ostras em Cananéia, São Paulo, 2000

visaram o estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e aos pesquisadores. Coleções foram recuperadas, restabelecidas e realizaram reforços para a reciclagem e treinamentos dos pesquisadores destas instituições. Além disto, a infra-estrutura viabilizada para redes, promoveu a interconecção local com a comunidade científica nacional e internacional, e com redes de instituições geradoras de produtos e informações, contribuindo para a ampliação do conhecimento sobre a floresta amazônica.

Tomando-se a aprovação de novos investimentos como indicador do interesse e do grau de importância de cada Subprograma no contexto do Programa, os mais prestigiosos serão, sem dúvida, o PD/A, o Ciência e Tecnologia e o PPTAL. Novos recursos do RFT para uma segunda fase, desde 1998, foram comprometidos de maneira bastante rápida; a Alemanha, não hesitou em investir mais 15 milhões de marcos e outros doadores também destinaram novos valores para a continuidade do PD/A e do Ciência e Tecnologia reduzindo os longos processos de negociação, detalhamento do projeto e aprovação. Por outro lado, os gestores internacionais do PPG-7 sempre insistiram na idéia de “lições aprendidas”¹⁵ e o PD/A foi o primeiro Subprograma objeto de avaliações destinadas a encontrar estas lições¹⁶.

Os outros Subprogramas também produziram avanços técnicos e bons resultados, entretanto, não possuem a mesma difusão e envolvimento de atores, nem a mesma atratividade, nem a mesma divulgação, seja porque sendo seus executores, majoritariamente, governos dependem de estruturas pesadas e lentas, contrastando com a informalidade e agilidade das ONG; seja porque gastaram longo tempo na negociação e na elaboração dos mesmos e com isto gerando descrédito na sua concretização.

Modificações favoráveis ocorreram corroborando o processo da gestão ambiental nos Estados Amazônicos e são avaliadas como uma das contribuições do Subprograma de Política de Recursos Naturais, para o fortalecimento das instituições e para a melhoria da política ambiental nos Estados da Região. Pode-se atribuir este relativo sucesso à relação de forças entre todos os atores envolvidos na questão ambiental e também à criação de bases técnicas qualificadas monitoram e, ao mesmo tempo, fomentam a “visão verde”, contribuindo,

assim, para mudanças substanciais na sociedade local. Na atualidade, inúmeros municípios começam a criar condições e construir suas bases cadastrais para a realização do licenciamento, monitoramento e controle ambiental. Há também um constante diálogo e troca de experiências intra-regional realizado pelos Estados e entre estes e alguns longínquos municípios. Resultados importantes para o contexto regional.

As territorialidades da proteção e da conservação: a reduzida influência do PPG7

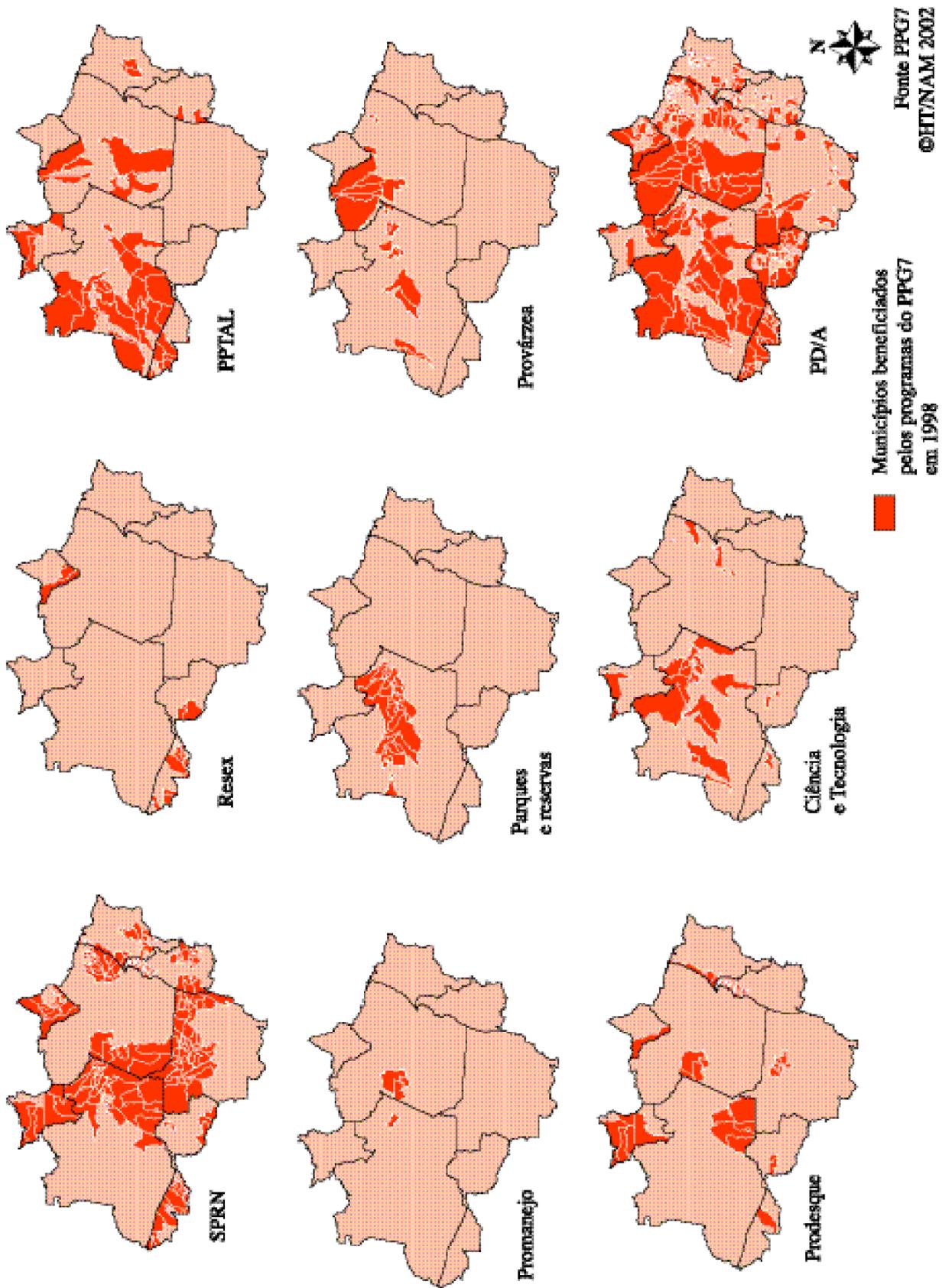
Apesar de alguns dos estudos de pré-investimento terem proposto ações de caráter espacial, a estrutura aprovada para o Programa “não definia explicitamente uma estratégia territorial” (THÉRY, 1998). Mas se tal estratégia não foi explícita, ao longo dos 10 anos de existência do Programa, podem ser identificados efeitos espacialmente diferenciados; configurações e dinâmicas territoriais que evoluíram; projetos que desenham com clareza “quais” e “porque” determinados espaços foram incorporados, quais temas tratavam e quais direções tomaram.

A presença de dez anos, do PPG7 na política territorial da Amazônia é analisada pelo seu desenho disperso, nos meios naturais e sociais, baseando-se na rede de organizações também dispersas pela Região. Ao se aperceber desta dispersão espacial, compreendeu-se sê-la uma forma de distribuição aleatória dos recursos. Consequentemente, se apostou possibilidade de se obter diferentes modelos originados nas experiências específicas, todavia, acreditando-se na conquista dos atores sociais e institucionais, da Região, para a proposição de novo(s) modelo(s) de desenvolvimento regional.

No entanto, a influência e a disseminação dos objetivos do PPG-7 e suas experiências restringiu-se a poucos territórios, a alguns Estados em função da vontade política de seus governadores, como o Amapá e Acre, aspectos destacados na figura 4.8, e, praticamente a nenhum setor econômico. As outras políticas setoriais territoriais que se realizam sobre a Amazônia continuam a originar impactos.

O reconhecimento de que a influência ambiental do Programa foi pouco significativa ocasionou mudança da macroestratégia geral, após a revisão de meio termo do Programa e para uma segunda fase, enfatizando a ação em áreas de risco do desmatamento

4.2 - Distribuição geográfica dos programas do PPG7



e de degradação ambiental.

É importante analisar o propósito e os resultados espaciais de cada componente do Programa. Alguns dos Subprogramas e Projetos tinham, nitidamente, ações territoriais, mas estas se distribuíam no conjunto do espaço intra-regional. O único Subprograma que continha a previsão de basear-se em uma macro-visão territorial era o de Política de Recursos Naturais. Foi no âmbito deste Subprograma que se previu a realização do Zoneamento ecológico-econômico na Amazônia, foi inicialmente um projeto específico, posteriormente foi transformado em uma atividade de projetos de gestão ambiental integrada, reduzindo-se à uma tentativa de ordenamento territorial no interior de grandes sub-regiões, definidas anteriormente como “áreas críticas” dentro dos Planos Estaduais Ambientais (PEA). O Prodesque, Projeto de controle do desmatamento e queimadas na Amazônia, nome que corresponde ao seu objetivo maior, foi proposto em 1996, porém, somente depois de 4 anos de discussão, foram definidas 9 áreas-piloto, as quais deveriam coincidir com as áreas dos PGAI, conforme destacado na figura 4.3.

A resolução de áreas coincidentes foi tomada depois da Reunião dos Participantes, em Manaus, tanto por razões técnicas, visto que os Estados amazônicos estavam investindo nos sistemas de monitoramento, programado no âmbito do SPRN, acompanhando o modelo experimentado pelo IBAMA e a coincidência de áreas permitiria um controle mais eficaz do processo de desmatamento e queimadas, pela convergência de esforços; como também por razões políticas, expressas pelos os interesses dos governos estaduais em criar competência técnica, fazer convergir esforços, básicos para futuros investimentos econômicos e construir parcerias com os municípios, enfatizando o discurso da descentralização.

Os projetos de Reservas Extrativistas, Reservas Indígenas e Corredores Ecológicos são fundamentalmente projetos territoriais, por terem seus espaços delimitados de maneira precisa. Entretanto, pode-se classificá-los apenas como portadores de ação territorial pontual e isto não significa que os mesmos sejam reflexos de uma ampla estratégia territorial sobre a Região. A envergadura destes projetos foi restrita por não investir em ações que

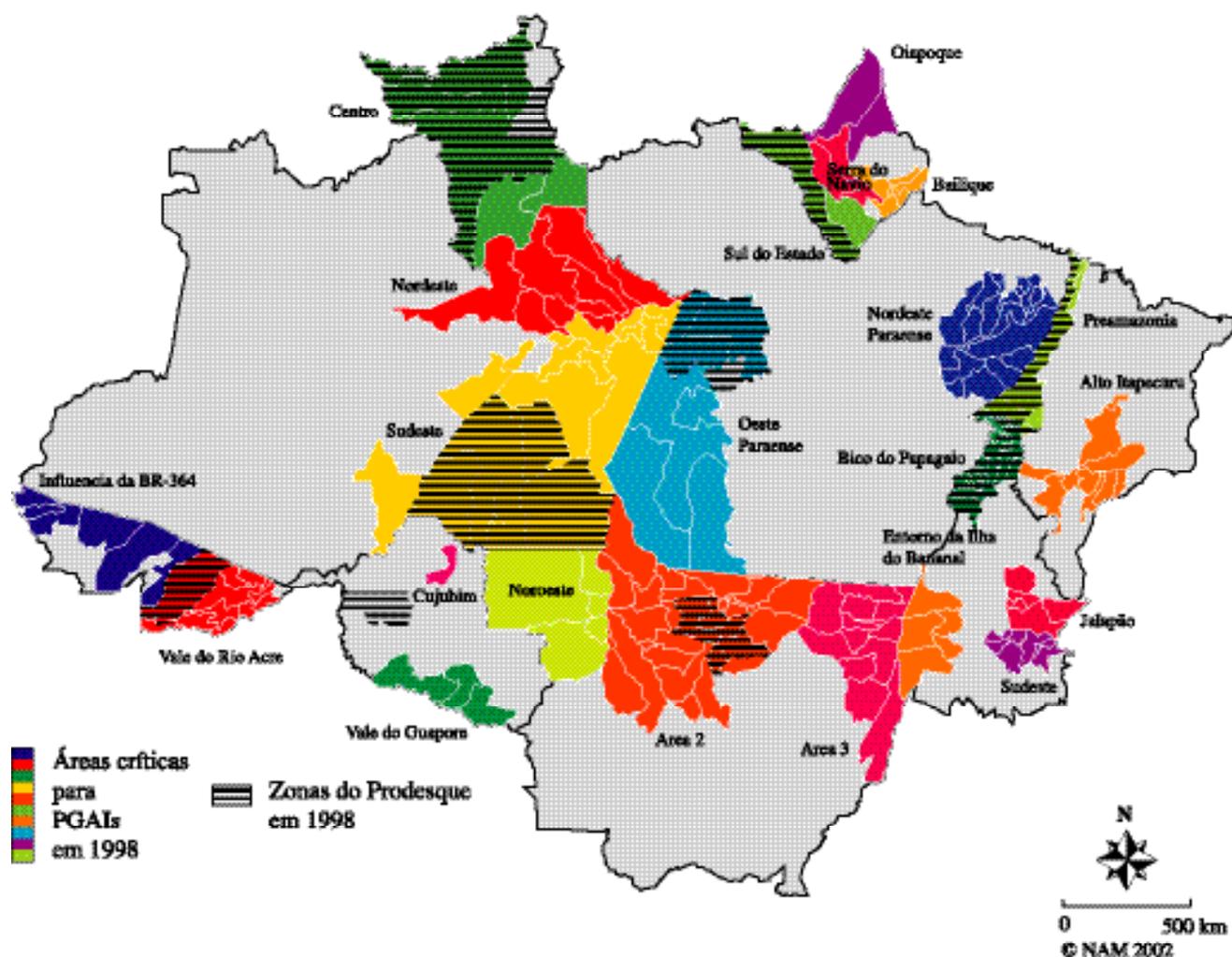
pudessem servir de exemplos ou de barreiras aos impactos de outros projetos setoriais de desenvolvimento.

O Projeto Resex foi concebido exclusivamente para as Reservas Chico Mendes, Rio Cajari, Alto Juruá e Ouro Preto escolhidas em três Estados Amazônicos (Acre, Amapá e Rondônia). O Projeto Parques e Reservas (conhecido também como Corredores Ecológicos) destinado à integração de unidades de conservação, públicas e privadas, e o ordenamento do uso de recursos naturais em corredores ecológicos para permitirem o incremento do grau de conectividade entre áreas naturais remanescentes. Foram definidos sete corredores ecológicos, sendo dois prioritários, um na Mata Atlântica Central e um na Amazônia Central e no decorrer do projeto outros 4 deverão ser definidos para a Amazônia e mais um para a Mata Atlântica, conforme pode a representação gráfica da figura 4.4.

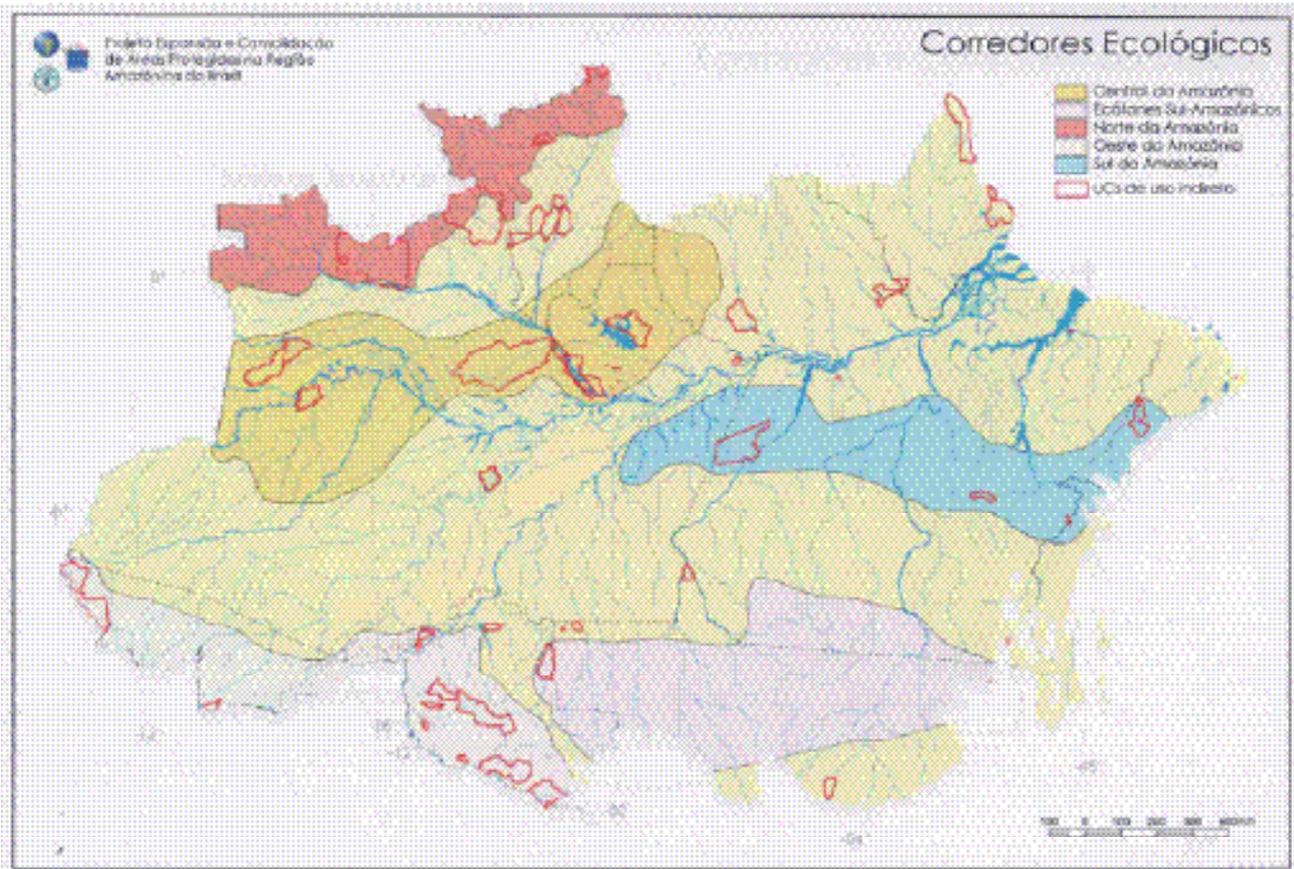
O PPTAL programou trabalhar com 44 terras indígenas (29% das terras indígenas brasileiras), em processos de identificação e demarcação de terras, concentrando suas ações em 7 dos nove estados amazônicos. Os Estados do Mato Grosso e Rondônia não foram contemplados neste projeto devido à existência dos dois programas financiados pelo BIRD – o Prodeagro e o Planaflo, que cobriam tais tipos de ações. Em julho de 2001, 22 milhões de hectares de terras indígenas tinham sido demarcados. Outro aspecto importante relaciona-se aos períodos de concentração das fases do processo de demarcação e homologação das terras indígenas ressaltado nitidamente por meio das datas de identificação destas terras, representado na figura 4.5.

O Promanejo¹⁷, constituído de quatro componentes, objetiva análises estratégicas da questão florestal para subsidiar a formulação de políticas públicas; o desenvolvimento de um sistema operacional piloto de monitoramento e controle de atividades florestais; o apoio ao manejo de recursos florestais na Floresta Nacional do Tapajós, para a qual deverá desenvolver e implementar um plano de gerência participativa e conta, também, com uma linha de investimento na realização de experiências, classificadas de “iniciativas promissoras de manejo florestal”, geograficamente dispersas.

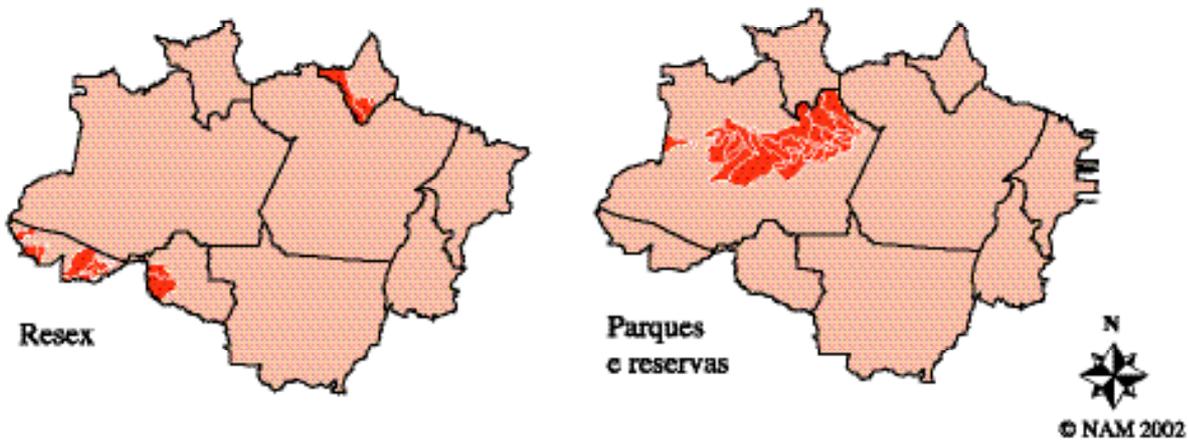
4.3 - Projetos de gestão ambiental integrada (PGAIs) e zonas do Prodesque



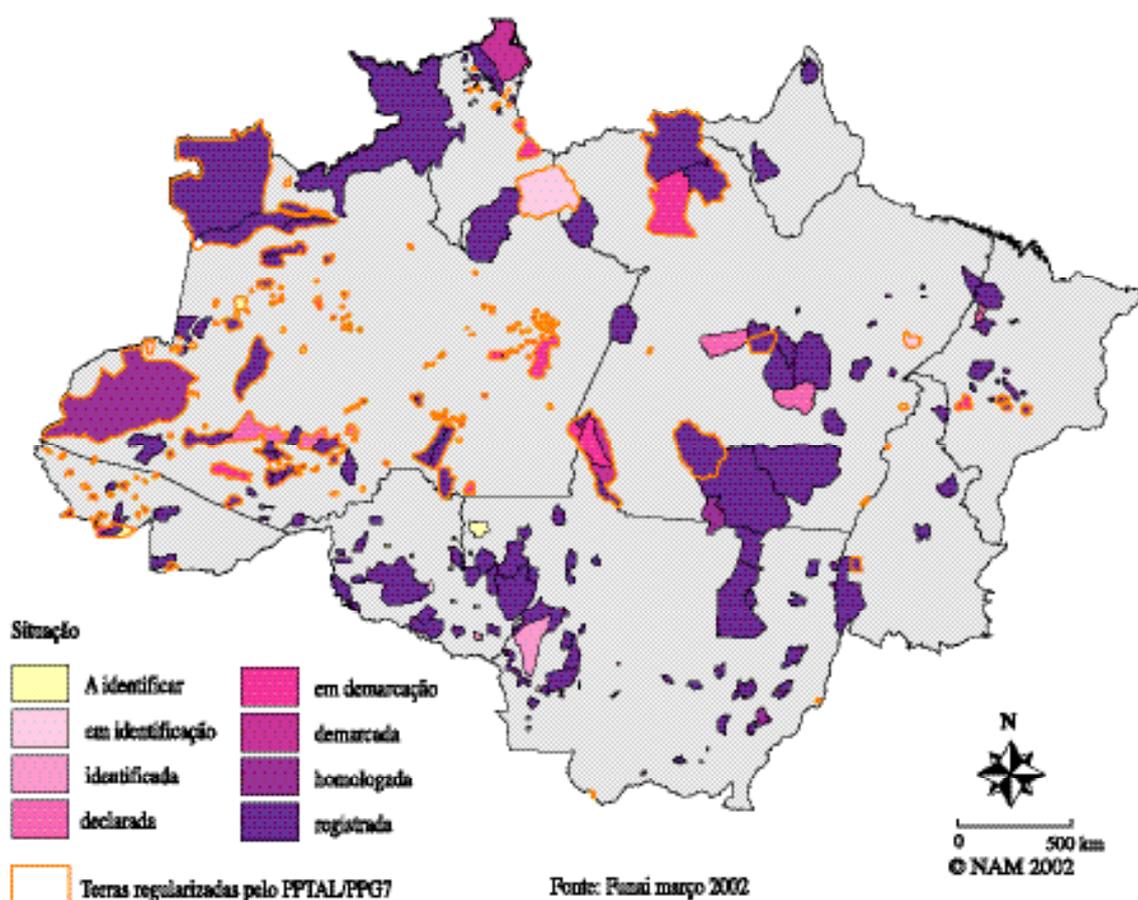
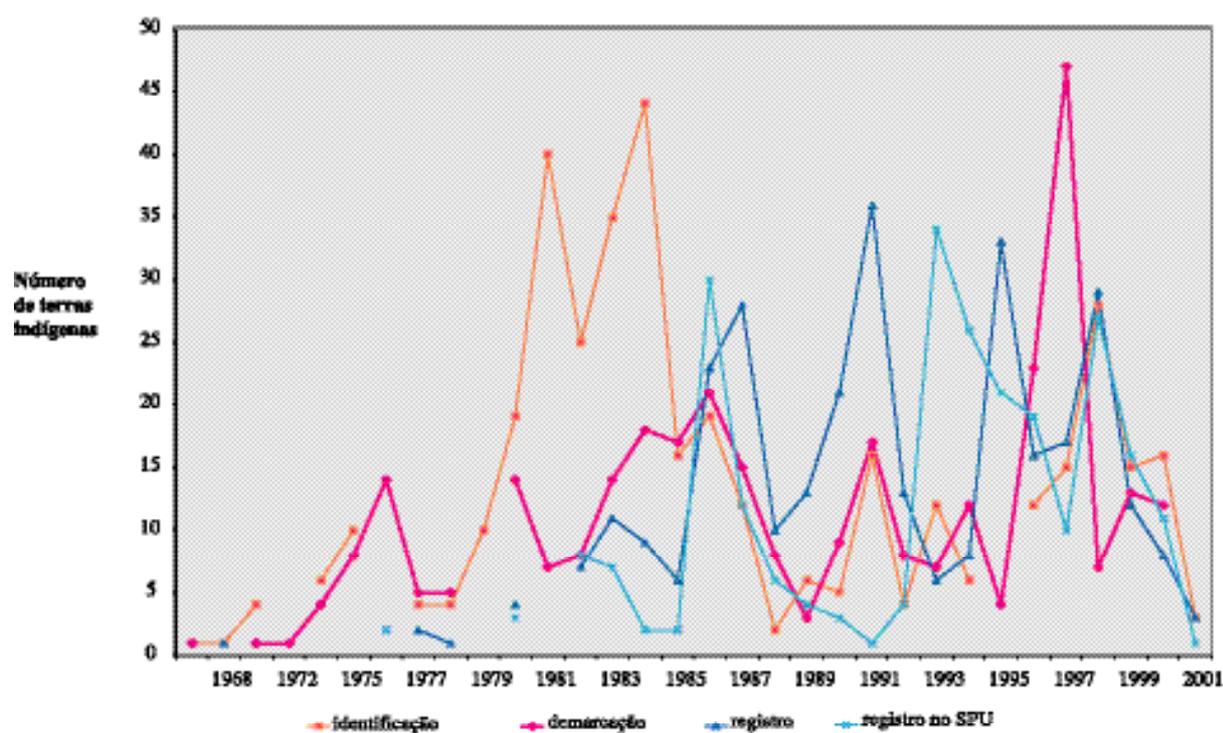
4.4 - Corredores ecológicos



Programas do PPG7 relacionados com o tema



4.5 - O PPG7 e a demarcação de terras indígenas



O Provárzea - Projeto de Manejo dos Recursos da Várzea será implementado em toda a várzea do Rio Amazonas. O componente apoio e promoção de iniciativas promissoras relacionadas à conservação, gestão e uso sustentável dos recursos já selecionou 15 iniciativas. Outro componente trata da elaboração de estudos estratégicos para subsidiar a implementação de atividades voltadas à conservação e uso sustentável da várzea. Será também desenvolvido um sistema piloto de monitoramento e controle do uso dos recursos da várzea. As iniciativas pré-selecionadas pelos dois projetos estão representadas na figura 4.6.

Os 181 subprojetos¹⁸ aprovados pelo PD/A foram apresentados pelas comunidades organizadas. Representam nitidamente o resultado de uma política de balcão, aberta, ao invés de um direcionamento dado pela política ambiental ou pela política regional da amazônia. Esta abertura produziu alguns resultados significativos, por apresentarem condições de replicabilidade, especialmente naqueles projetos de implementação de sistemas agro-florestais. Espacialmente, eles encontram-se concentrados principalmente na Amazônia Ocidental, nos Estados do Acre e Rondônia, e na Amazônia Oriental, na região do Bico de Papagaio e sudoeste do Maranhão, conforme destacado pela figura 4.7. Na verdade, esta ocorrência geográfica é representativa do grau de mobilização das ONG nestas áreas e do grau de maturidade técnica e capacidade de sobrevivência, observada em projetos anteriores.

Áreas temáticas	Número de sub-projetos aprovados
Sistemas Agroflorestais	97
Manejo florestal	51
Manejo de recursos aquáticos	22
Preservação ambiental	11
Total	181
Amazônia	139
Mata Atlântica	42

3. As regras do jogo: o difícil começo do PPG-7

Dois documentos são fontes de referência para a constituição do quadro geral de estruturação do PPG-7: a Resolução que criou o Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais e o Progress Report (o Relatório de Progresso) preparado para orientar o posicionamento dos doadores para a Reunião de Genebra. Neles constam as definições dos Subprogramas e Projetos, dos instrumentos de gestão, acompanhamento e controle, dos mecanismos financeiros. Cada instrumento institucionalizado, cada parceria estabelecida, cada novo projeto, deveria se enquadrar nos condicionantes inscritos nestes documentos. A aceitação e a aplicação deste conjunto de regras que irá, à medida do avanço de implementação, gerar polêmicas e conflitos de interesse entre os participantes.

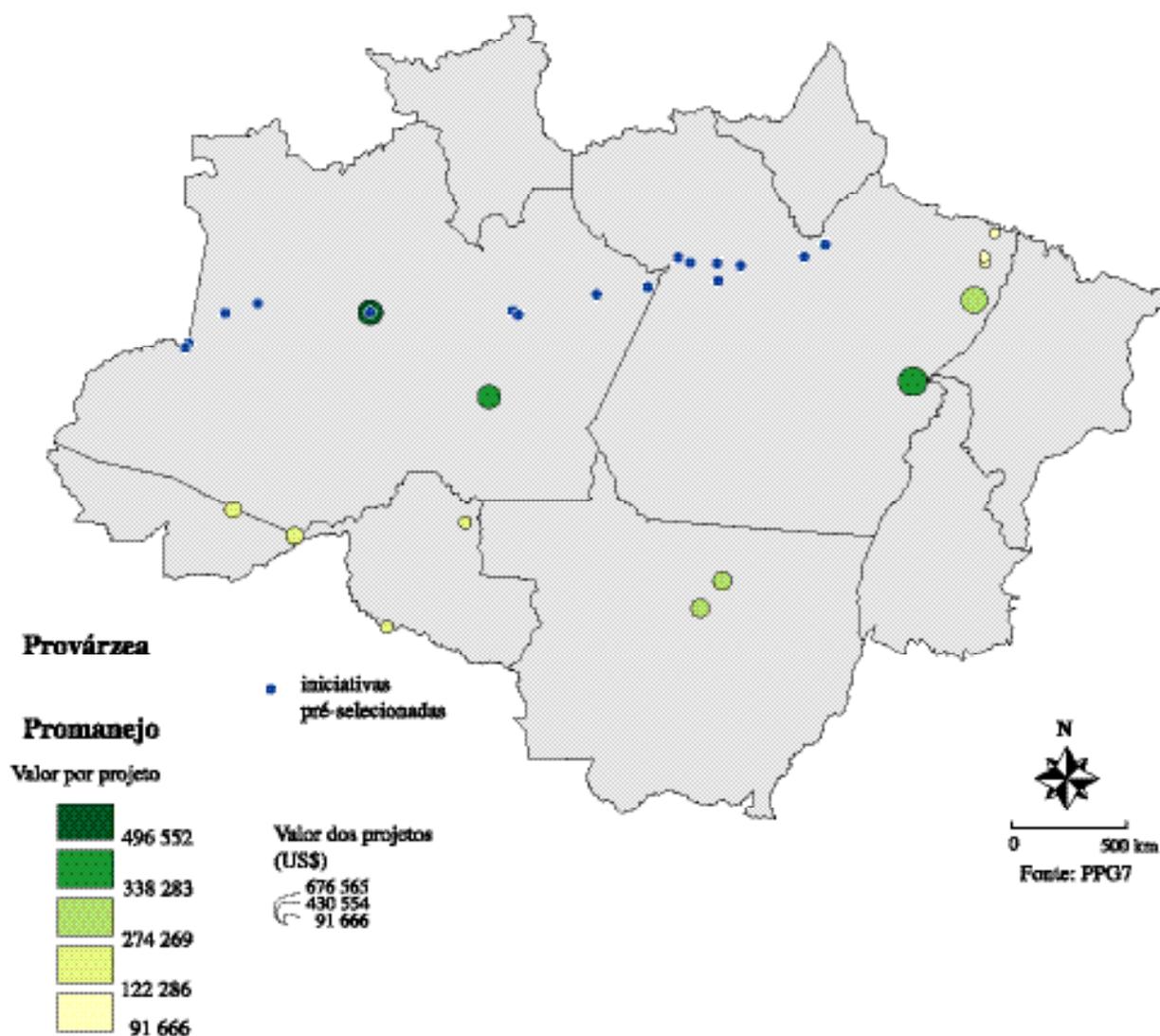
Este relatório estabeleceu também a estratégia geral de coordenação e participação no Programa, destacando-se os atores envolvidos e os responsáveis pela coordenação. Simultaneamente, foi proposto o quadro de acompanhamento externo, como forma de controle e de obtenção de análises estratégicas sobre o Programa e sobre a Região, mas ao mesmo tempo uma maneira de comunicar aos governos, aos doadores, à população beneficiada e ao público em geral, o desenvolvimento do Programa (WORLD BANK/CEC TECHNICAL MISSION TO BRAZIL, 1991).

Esta implícito no Relatório a ampla diretriz de apoio às ações dispersas na Região, visando estimular a capilaridade e a difusão de modelos ambientais para as várias Amazônias. Uma orientação territorial, aplicada tanto para os pequenos como para os grandes projetos, por um lado beneficiou o surgimento de experiências em diferentes espaços socio-ambientais, por outro, não logrou reduzir os impactos ambientais do desmatamento e das políticas econômicas setoriais, já identificados nas diversas sub-regiões amazônicas.

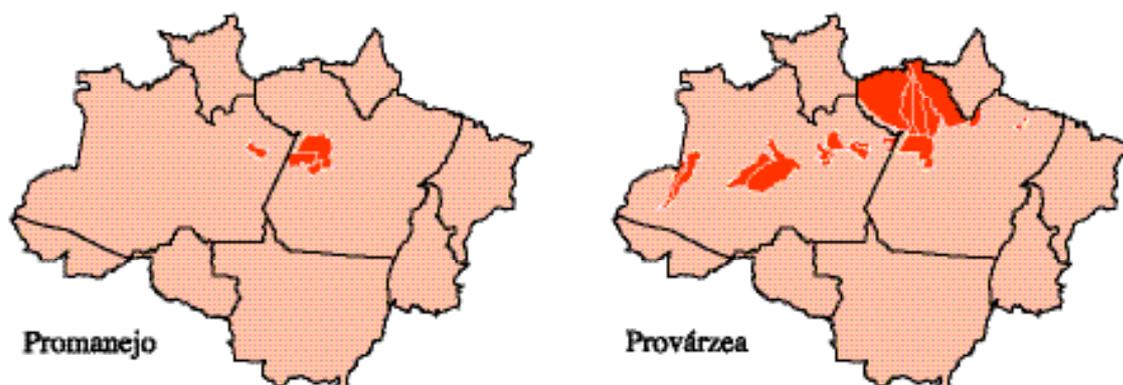
A complexidade deste quadro, baseado em condicionalidades a serem cumpridas, é intensificada pelas diferentes percepções e interesses de cada grupo de participantes com suas consequências inevitáveis.

O PPG7 advém de uma idéia proposta pelo Governo alemão e ampliada com base na vontade

4.6 - Projetos Provárzea e Promanejo

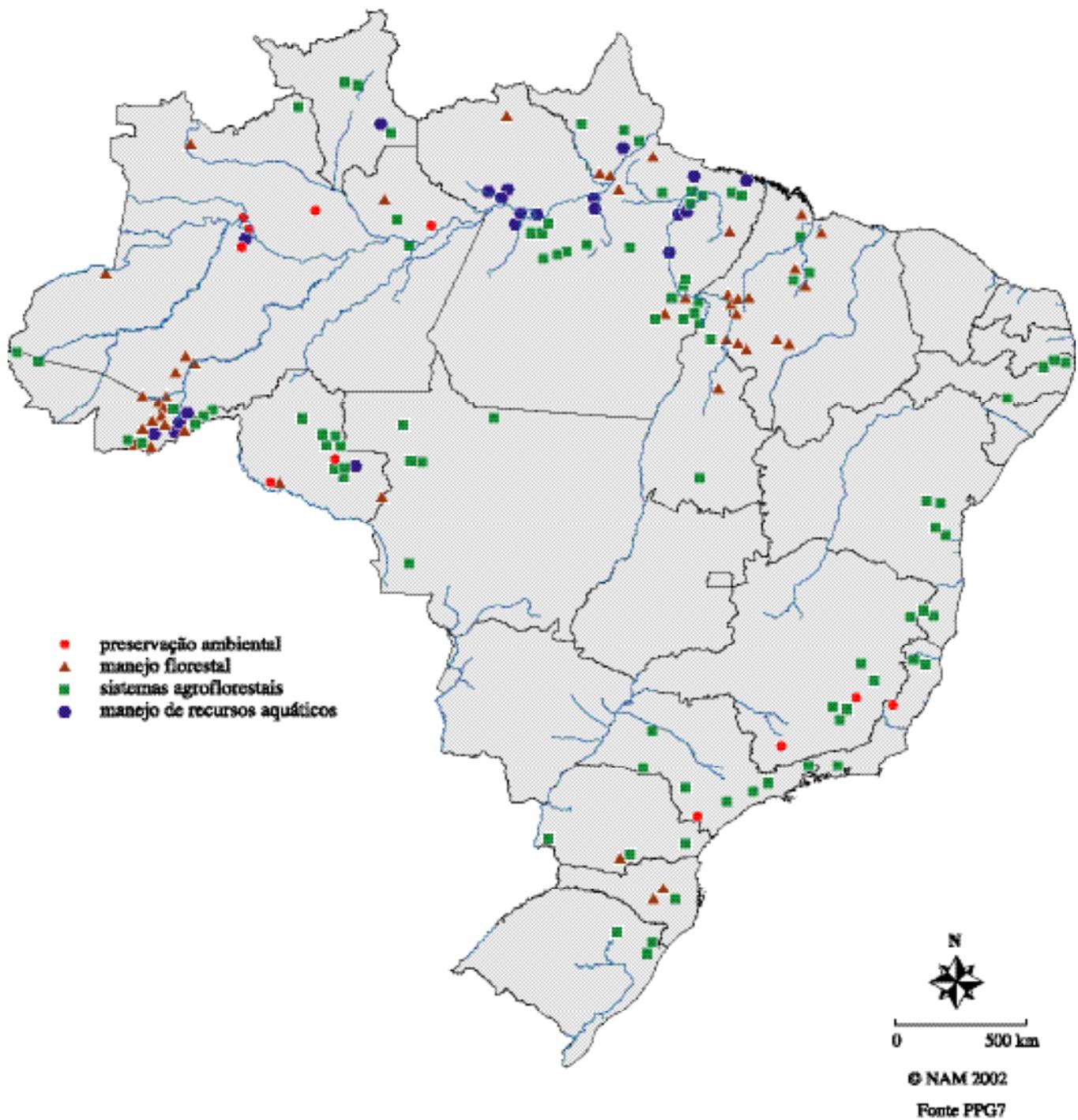


Configuração do projetos em 1998



© NAM 2002

4.7 - Localização dos beneficiários do PD/A



política e financeira dos países doadores, e portanto, a questão de liderança do Programa e dos desafios geopolíticos intrínsecos à esta organização se apresentaram. De um lado, os europeus que contribuíram como doadores, mas que deixaram as decisões ao Banco Mundial e de outro, o Governo brasileiro que se propôs a estabelecer os parâmetros do Programa, mas as dificuldades internas face às distintas visões setoriais do desenvolvimento para a Amazônia, reduzia-lhe o universo de ação.

Este contexto político de fragilidade institucional brasileira fortaleceu a argumentação utilizada nos documentos do Banco Mundial, sobretudo no período que se estendeu entre o início à revisão de meio termo, referindo-se constantemente às origens do Programa e ao estabelecimento de diversos níveis de rígidas obrigações, aceitas pelos executores brasileiros, que pesavam fortemente sobre os coordenadores brasileiros:

“a proposta foi originada fora do Brasil, baseado sobre substancial ajuda financeira, o mais alto nível político dentro do G-7; sendo a mesma aceita pelo governo brasileiro, pois o Brasil não se sentia suficientemente preparado para entrar numa parceria internacional como a visada pelo G7”¹⁹” (Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest, 1999: 01).

O primeiro passo concreto na implementação foi a criação, pela resolução 92/45²⁰, do Rain Forest Trust Fund (RFT), um fundo vinculado aos objetivos do Programa, com uma resolução genérica, definiu a contribuição mínima dos doadores e obrigou a aceitação, pelo Brasil, de três pontos importantes:

- a análise, a aprovação e a administração dos projetos a serem financiados pelo RFT deveriam seguir os procedimentos do BIRD;
- o GOB teria de contribuir com pelo menos 10% do custo total de cada projeto;
- os fundos adicionais de US\$ 200 milhões seriam colocados à disposição pelos doadores e definidos, em acordo em separado, entre o Brasil e o doador.

Como administrador do Fundo (“trustee”), o BIRD tem obrigações e direitos, entre estes, o reembolso dos custos de administração. Exigiu-se a apresentação de um *relatório anual de progresso* para o Encontro dos Doadores; a realização de uma

revisão individual dos projetos e ajuda à preparação do relatório aos doadores pelo Grupo de Assessoramento Internacional (IAG); o fornecimento de um *relatório financeiro* detalhado ao final do ano fiscal do Banco. Por outro lado, o BIRD teria o direito de aplicar as doações do RFT em outros fundos administrados pelo próprio Banco, as doações ao RFT; poderia entrar em co-financiamentos com os doadores e aplicar a metodologia-padrão de avaliação de projetos às propostas elegíveis para financiamento. Cabe a Diretoria Executiva do Banco encerrar esta função de “trustee” (WORLD BANK, 1992).

Os aspectos relacionados ao prazo de execução, parcerias, participação financeira brasileira, relações interinstitucionais a serem cumpridas e como se daria a constituição de projetos bilaterais associados foram também objeto de detalhamento:

«i) o prazo de execução dos projetos de três anos, devendo-se cumprir o ciclo de projeto, as normas e critérios de elegibilidade do Banco; ii) staff para a aprovação (*appraisal*), constituído pelo Banco e co-financiadores, devendo ser subsidiados por um novo relatório feito pelos revisores antes da missão; iii) projetos aprovados devem ser complementares com outras ações e programas do governo (planejados ou em implementação e de recursos nacionais, do BID ou bilaterais); iv) cada projeto deve ser constituído com recursos de diversas fontes de financiamento (RFT, co-financiamentos); v) no âmbito dos projetos que financiam, os participantes podem aportar sua própria *expertise* às agências brasileiras; vi) os projetos devem ser consistentes com as políticas brasileiras e com a estrutura institucional existente;

Projetos bilaterais, aprovados pelos doadores, para serem considerados associados ao Programa, teriam que passar por uma rápida pós-avaliação pelo Banco, visando assegurar a coerência e a integridade com o PPG7.

Os mecanismos de financiamento estabelecidos constituem-se de três fontes: o RFT, os co-financiamentos e recursos do orçamento brasileiro. Ao *RFT-PPG7* coube o financiamento dos custos operacionais (preparação, aprovação, supervisão) e dos estudos de “pré-investimento”²¹. Os co-financiamentos, são disponibilizados através de mecanismos bilaterais diretamente entre executores e doa-

dores. A contribuição de recursos brasileiros, no montante mínimo de 10%, para cobrir os custos de implementação do Programa, poderiam advir de entidades federais, estaduais ou privadas que poderiam ter a função de agência executora. Um cronograma de desembolsos de 3 anos foi proposto. Como a maior parte dos recursos viria de projetos bilaterais, associados ao PPG7, o Governo Brasileiro comprometeu-se a revisar os mecanismos e procedimentos internos de aprovação para torna-la mais rápida.

Foi então constituído um conjunto de formas institucionais:

- *Reunião Anual dos Participantes* para reavaliar o quadro das políticas globais que regem o Programa, discutir a estrutura interna do Programa e do RFT; analisar o progresso na implementação; revisar experiências e lições que emergissem;
- *Comissão Brasileira*: para definir a estrutura financeira de cada projeto; acompanhar e supervisionar os fluxos dos fundos RFT e cofinanciadores; assegurar contrapartida brasileira. Esta Comissão, interministerial, criada pelo Decreto n° 563, de 05 de junho de 1992, teria uma *Secretaria Executiva* (modificada pela portaria MMA n° 102/97), responsável pela articulação entre a Comissão e as *Secretarias Técnicas* dos Subprogramas e pela implementação do Programa;
- *Agências multilaterais*: Utilização do PNUD para administrar pequenos recursos (“*small grants*”) e assessorar a preparação e implementação de projetos com as ONG. PNUD e Governo Brasileiro (GOB) que assinariam um “convênio guarda-chuva”. Outras agências poderiam participar (BID, FAO, PNUMA, etc.) para o gerenciamento dos pequenos recursos ou de assessoramento técnico;
- *Cooperação técnica bilateral* formada por dois organismos: a GTZ, que além de assistência técnica, administra os Projetos de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha, e o DfID (à época chamado ODA), responsável pela cooperação técnica britânica;
- *Organizações não governamentais brasileiras ou estrangeiras* que deveriam desem-

penhar um papel ativo na preparação e implementação dos projetos, permitindo que o PPG7 pudesse se beneficiar de suas experiências.

O processo de supervisão e avaliação geral, dessa estrutura, apoia-se em alguns mecanismos de acompanhamento e controle específicos ao Programa:

- *Technical Working Committee*, constituído por representantes do quadro técnico dos participantes, que, no entanto, jamais foi implantado;
- *IAG*: - constituído por peritos em temas brasileiros e amazônicos, com o objetivo de apresentar relatório técnico sobre relações entre o Programa e as políticas brasileiras, assegurar a coordenação com programas bilaterais e posicionar-se também, sobre o Projeto Executivo Inicial (IEPS) e o acompanhamento dos projetos. Estas avaliações são dirigidas ao GOB, Banco e doadores, na Reunião Anual de Participantes;
- *BIRD* elabora o Relatório Anual de Progresso e Relatórios de supervisão;
- *Coordenação brasileira*: responsável pelo monitoramento dos projetos dentro da unidade brasileira de coordenação do Programa;

A preocupação com a duplicação de esforços e com a necessidade de articulação e coordenação multilateral transparece nos documentos e nos propósitos de outros projetos realizados por outras organizações multilaterais. O Banco Mundial (WORLD BANK, 1992) ressaltava esta necessidade de aproximação indicando que o PPG7, embora implementado pela *Rain Forest Unit (RFU)*, deveria estar em coordenação com todas as outras atividades relacionadas ao meio ambiente realizadas pelo BIRD. Uma concertação que se reduziu à esporádicas tentativas, sem sucesso.

A definição, *a priori*, clara e explícita, de todos os arranjos institucionais, financeiros, políticos e de participação social, demonstrou uma clara falta de objetividade e de simplicidade. A complexidade, tanto de implementação e gestão quanto da necessidade de articulação política, tornou a implementação do Programa um verdadeiro desafio.

A existência de compromissos simultâneos apoiados por recursos financeiros de diversos doadores e

também por diversas cooperações técnicas, se, por um lado tinha uma dinâmica inovadora, por outro, exigiu aprendizagem de todos os envolvidos.

Depois da Resolução do RFT e do Decreto 563/92 que aprovou o Programa, o Acordo-Quadro, datado de 25 de fevereiro de 1994 foi o documento formal que estabeleceu as obrigações entre Governo Brasileiro e o Banco Mundial.

A partir deste quadro de obrigações e direitos, iniciou-se a implementação do Programa. Nos primeiros anos, desenvolveu-se uma relação de trabalho bastante pragmática entre os coordenadores e executores, pois correspondeu ao momento em que se cumpriam as exigências para as validações dos Acordos entre o Brasil e os doadores.

4. Polêmicas, diferentes visões e conflitos

A partir da assinatura do Acordo-Quadro, os projetos e Subprogramas começaram a ser implantados, por vezes servindo-se de estudos que buscavam aprofundar as reflexões sobre a Amazônia e o desenvolvimento do vetor tecno-ecológico (BECKER, 1994). Um processo no qual a Secretaria da Amazônia buscou caminhos e parcerias para a implementação da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal.

Apoiando-se na visão de que o PPG-7 poderia ser um vetor de transformação na Amazônia, a estratégia estabelecida pelo governo, no período 1995 – 1999, buscava consolidar a mudança do patamar técnico-científico existente na Região, instituindo dentro do aparelho de Estado, uma capacidade de planejamento, de gestão e de controle que pudesse também construir parcerias com organizações não-governamentais presentes na Região, em prol de uma política que inserisse a variável ambiental. Assim, com o objetivo de criar instrumentos para apoiar uma reflexão mais aprofundada de modelos para a Região, o Núcleo de Apoio às Políticas Integradas para a Amazônia²², integrou peritos e consultores nacionais e internacionais para a formulação de subsídios e propostas de negociação com os governos estaduais e outros atores importantes para o desenvolvimento da Região.

Neste período muito se investiu na capacitação do quadro técnico regional, na concepção de nova metodologia e na difusão de instrumentos de ordenamento territorial, como o ZEE. Realizou-se estu-

dos das dinâmicas sociais e econômicas da Região e das novas configurações territoriais próprias deste novo momento (THERY 1998, 2000). Criou-se e foram consolidados os OEMA e suas ações fortalecem a articulação entre instituições governamentais e organismos não-governamentais²³.

Neste mesmo período, a comunidade científica aprofundava também debates sobre o(s) modelo(s) para a Amazônia e a contribuição desta Região para os problemas globais, especialmente a questão das alterações climáticas, do aumento de emissões de gases de efeito estufa, da perda da biodiversidade associada aos desmatamentos, o que contribuiu para a mudança do contexto regional e nacional. Esta compreensão complementou-se pela percepção do processo de reestruturação e de competição mundiais, processo no qual uma das alternativas de inserção da Amazônia seria a exploração da sua biodiversidade e da conservação e proteção do meio ambiente. Constituiu-se, assim, um novo ambiente nacional propício, no qual os representantes do Governo brasileiro se contrapunham aos argumentos e críticas dos doadores e do Banco Mundial.

Assim, após 4 anos da assinatura do Acordo, havia-se superado o ambiente de fragilidade pelo qual foi caracterizado o país no início do Programa e, a inadequação destas complexas estruturas de gestão e do quadro institucional existente tornou-se evidente, sobretudo por estarem aplicadas a um projeto piloto, de caráter temático e político inovadores - portanto deveria ser flexível -, mas também porque aplicava-se a uma região com novas dinâmicas sociais e políticas.

O acirramento das tensões

Os conflitos surgidos inicialmente entre o Banco e Governo brasileiro (através das Secretarias Técnicas ou da Secretaria Executiva da Comissão de Coordenação) poderiam ser enquadrados em dois tipos. O primeiro, diz respeito à conceituação precisa sobre a *proteção dos recursos das florestas tropicais*, das estratégias e dos tipos de atividades da política de recursos naturais. O segundo, refere-se à esfera gerencial, no que tange ao cumprimento dos procedimentos exigidos no ciclo de projeto, as normas e critérios do Banco, o grau de detalhamento das cláusulas de financiamento cruzado e das condicionalidades para acessar os recursos, o quan-

tidade de “*no objections*”²⁴ que, de uma certa maneira, ratificavam as posturas anteriores de insegurança dos doadores e do Banco quanto a capacidade gerencial e institucional do governo brasileiro e de suas agências executoras.

As regras estabelecidas nas cláusulas de financiamento cruzado exigem que a efetividade de um Projeto seja dada pelo Banco Mundial, somente após a assinatura de todos os documentos de cooperação financeira e técnica relacionados ao mesmo. As exigências de fontes de recursos distintas para cada projeto ou Subprograma agravam esta situação pois os acordos financeiros do RFT, KfW e União Européia necessitam do aval dos setores técnico e jurídicos dos dois bancos - BIRD e KfW - do Ministério diretamente envolvido e da Agência Executora, da SEAIN (Secretaria de Assuntos Internacionais do Min. do Planejamento), da PGFN (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional), da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e agência financeira brasileira (Banco do Brasil, Finep, etc.). Um fluxo longo, decorrente das negociações necessárias para a efetivação de um contrato internacional e das competências institucionais, dos procedimentos administrativos e das condicionalidades que os “tomadores da doação” devem cumprir. O grau de complexidade e o tempo despendido para a efetivação dos instrumentos inerentes a cada projeto ou Subprograma decorrente deste fluxo, coloca contínuas condicionalidades estabelecidas no momento de aprovação do Programa.

Quanto ao papel do Banco, os representantes do Governo brasileiro não aceitavam as decisões e as ações originadas, unilateralmente, para a tomada de decisão no âmbito do Programa e as divergências se acentuavam dia a dia.

À medida que a execução do Programa avançava, um conflito crucial veio à tona relacionado às questões técnicas dos projetos e às disputas pela tomada de decisão, pois o Banco Mundial, como coordenador internacional, em nome dos doadores, colocava-se na posição de opinar sobre o conteúdo dos projetos; e, enquanto gestor do *Trust Fund* do Programa, aprovar, controlar e supervisionar o uso dos recursos financeiros.

As disputas a respeito dos aspectos conceituais, metodológicos e de gestão, provocou diversas versões sucessivas de alguns projetos e a posterga-

ção de missões de aprovação. Estas posturas alteraram o clima de boas relações profissionais e implicaram em acentuação das desconfianças de ambos os lados. Entre estas questões técnicas destacam-se, pelas discordâncias e conflitos entre os participantes, como as mais importantes:

i. versões sucessivas dos projetos “Parques e Reservas: corredores ecológicos”; “Educação Ambiental”, e o de “Áreas degradadas”, substituído posteriormente pelo “Controle do Desmatamento e Queimadas”. Tomando-se como exemplo o projeto de Educação Ambiental, proposto deste a primeira versão do Programa, em 1991, o desgaste provocado pelas diferentes versões e longa negociação resultou no descrédito de que algo pudesse ser feito em relação as suas propostas.

ii. a utilização de recursos comprometidos no SPRN para a realização do projeto “Amazônia Fique Legal”, sob a argumentação dos lentos desembolsos deste Subprograma foi investido às pressas num projeto de controle ambiental, de desmatamento, pois o projeto de Controle do Desmatamento e Queimadas não tinha sido ainda aprovado;

iii. as divergências a respeito dos objetivos e da amplitude do projeto de “Ações de Gestão, Monitoramento e Políticas”. acabou sendo dividido em um projeto apoiado pelo RFT o “Avaliação e Monitoramento do PPG7-AMA” e outro apoiado pela União Européia, o Núcleo de Apoio às Políticas Integradas para a Amazônia. O projeto AMA iniciado em 1996, em julho de 2001 não tinha ainda produzido resultados, visto as contínuas redefinições de objetivos, seguindo as óticas de cada um dos envolvidos. Há interesses e expectativas distintas tanto do GOB quanto dos gestores e dos doadores em relação ao objeto e objetivo deste projeto. Foram observados conflitos desde a sua concepção, na definição de objetivos, nos produtos esperados, nos estudos a serem realizados, na escolha do coordenador do projeto.

iv. Na implementação do SPRN os conflitos e polêmicas inscreviam-se principalmente no tema zoneamento ecológico-econômico; no papel da Comissão de Projetos e no conteúdo

dos projetos de gestão ambiental integrada. Os conflitos em relação ao zoneamento ecológico-econômico, aconteciam quanto o papel deste instrumento no planejamento, a sua metodologia, a utilização de resultados e o nível de participação social. A interpretação do papel da Comissão de Projetos (CP), institucionalizada para ser fórum de decisão do Subprograma, teve sua decisão questionada no momento em que o BIRD (seguido posteriormente pelo KfW) não aceitou a aprovação dos projetos de gestão ambiental integrada, indicando que os mesmos não atingiam o grau de qualidade exigido pelo Banco e que a CP tinha tomado uma decisão política sem respaldo técnico. Isto se constituiu numa afronta pois nenhum outro fórum de decisão do PPG7 tinha sido desautorizado desta maneira.

Do ponto de vista interno a cada Subprograma, alguns dos documentos de avaliação e de revisão de meio-termo relataram o rol das polêmicas suscitadas no desenvolvimento e implementação dos projetos²⁵.

No âmbito do Subprograma Política de Recursos Naturais: um dos fatores polêmicos e limitantes constituiu-se na impossibilidade de apoiar práticas alternativas de uso sustentável dos recursos naturais. Aspecto, inclusive de uma grande disputa entre os próprios doadores, pelas posições defendidas. De um lado, os representantes do governo alemão KfW e GTZ, aos quais estava associado o Banco Mundial, e de outro lado os representantes do DfID e da União Européia aos quais estavam associados os representantes dos Estados da Amazônia Legal. Na base dessa questão colocava-se a falta de clareza entre os objetivos propostos para o Subprograma, que para muitos dos doadores configurava-se se em projetos de gestão ambiental baseados em instrumentos de comando e controle ou em projetos de preservação ambiental. Para estes doadores e para o Banco Mundial projetos de viabilização de novas alternativas sustentáveis estariam mais apropriados no âmbito do Subprograma Projetos Demonstrativos-B, numa nova linha de projetos, ainda em discussão.

Este ponto de discordância, refletia sobretudo a falta de clareza de conceitos como conservação, preservação ou desenvolvimento sustentável e a

aplicabilidade dos mesmos pelos diversos executores, assim como, do escopo dos instrumentos de planejamento e comando e controle previstos.

Discordâncias assentadas na fragilidade e imprecisão de conceitos, nascidos da articulação internacional no momento de transição da bipolaridade à multipolaridade do mundo atual, no exercício da geopolítica dos Estados-nacionais. Assim, nas bases epistemológicas do *ecodesenvolvimento* (Founex, 1971) ao *desenvolvimento sustentável* (1986) encontram-se a valorização da esfera planetária, dos períodos intergeracionais e das dimensões ambientais, sociais, econômicas, políticas e culturais, a evolução conceitual problematizou as questões de base filosófica e ética no mundo dos pensadores. Reflexões sobre a sustentabilidade do desenvolvimento²⁶ e sua ética analisam como se interrelacionam a mediação do Estado entre os interesses pela apropriação dos recursos naturais e as lutas entre estratégias das empresas e os direitos das comunidades. Participam deste complexo, elementos e variáveis que caracterizam as dimensões envolvidas nestes conceitos.

Por outro lado, na ótica dos setores ambientais do aparelho de Estado e de organizações de base local o compromisso fundamental era a concretização do desenvolvimento sustentável, restringindo-se os momentos de reflexões. No entanto, um debate deveria ter sido realizado, *a priori*, quando da definição do Programa, mas que foi postergado e só vindo ocorrer na execução dos projetos.

Quanto aos mecanismos de gestão, o grau desta discordância pode ser claramente medido pelo longo processo de preparação do Manual do Projeto (documento de procedimentos e regras do jogo), tanto para sua preparação como para sua aprovação: este período se estendeu de outubro de 97 a fevereiro de 99, quando foi aprovado pela Comissão de Projeto, mas continuou sendo um documento desconhecido das instituições executoras até o momento da revisão de meio termo deste Subprograma.

Na falta de um documento regulador, os conflitos se acirraram sobre procedimentos de preparação e aprovação dos projetos de gestão ambiental integrada, sobre o padrão de qualidade dos produtos, sobre as formas de colaboração e os cronogramas, sobre as estratégias de monitoramento, supervisão e

avaliação dos projetos. Agravado por estes aspectos a definição dos papéis e das responsabilidades de cada um tornou-se um embate institucional.

Outros aspectos internos a cada projeto de gestão ambiental integrada também contribuíram: a falta de estabelecer prioridades na implementação das atividades (alguns subprojetos tinham cerca de 30 resultados que deveriam ser realizados simultaneamente), a falta de parcerias com o IBAMA para o monitoramento e controle ambiental e a rigidez excessiva na estruturação dos resultados esperados reduziu sensivelmente a dinâmica, o escopo de ação das atividades previstas dentro de cada projeto e sobretudo sua capacidade de agir como um exemplo de projeto antecipativo.

Portanto, todas estas questões constituíam um quadro explosivo, reforçados pela frequência de momentos de tensão, constrangimento e desconfiança. Muitos dos projetos de gestão ambiental integrada, complexos e confusos pelo grande universo de abrangência, não lograram avanços sobre os efeitos preventivos que poderiam gerar.

Outros subprogramas, ou projetos, também eram palco de disputas, embora não tivessem bloqueios em sua implementação. Questionamentos se resolviam de maneira gradativa, o que pode ser atribuído à fatores como a boa disposição do Banco e doadores sobre a temática ou sobre os atores envolvidos. Atores sociais se configuravam como parceiros preferenciais vis-a-vis às instituições governamentais²⁷, pois com estas haviam vários constrangimentos e portanto, os esquemas de monitoramentos deveriam ser mais exigentes.

Na verdade, pode-se mencionar a ocorrência de um divisor de opiniões, com claras posturas: de um lado, uma concepção favorável, em princípio, a todos os projetos onde participavam ou que implementavam as organizações não-governamentais; de outro lado, um preconceito negativo, também em princípio, de todos os projetos que contassem com a participação do Estado, exigindo esquemas de monitoramento mais exigentes. Sob estas e outras argumentações técnicas escondiam os verdadeiros interesses de disputa pelo poder, pela influência, comando e controle do processo como um todo. Uma necessidade do Banco Mundial provar que, depois de anos sendo apenas aliado de governos, contribuindo em processos pouco transparentes,

haviam buscado outros interlocutores, passando a trabalhar com comunidades, organizações não governamentais e populações marginalizadas.

Este posicionamento é claramente perceptível nos documentos das missões de avaliação (PPG7, 1999, 2000b). Ao projeto Resex, por exemplo, a questão da desarticulação entre o projeto e outras iniciativas governamentais, do INCRA ou de prefeituras, era apresentada de maneira positiva. Por seu lado, a lentidão dos procedimentos de regularização fundiária eram objeto de proposições que requeriam reforço institucional para executar tais processos. Outro aspecto representativo refere-se à questão de metodologia para a elaboração dos planos de desenvolvimento das reservas extrativistas: cabia a coordenação do projeto apresentar uma proposta destes planos, a qual serviria de base de informações para a elaboração dos planos de desenvolvimento junto às comunidades nas reservas, ou seja, um método onde a coordenação faria a proposta para depois levá-la à discussão com as comunidades.

Típico exemplo de opinião favorável previamente concebida quando se nota que este método podia ser utilizado nas reservas extrativistas mas que não poderia ser utilizado na elaboração do zoneamento ecológico-econômico dentro dos PGAs dos estados amazônicos. A metodologia proposta para ser utilizada no zoneamento, de identificação e mapeamento das informações do meio natural, elaborando um documento técnico antes de apresentá-los a uma discussão junto às populações locais e comunidades envolvidas foi duramente criticada. Se o plano de desenvolvimento elaborado pelos consultores para as reservas extrativistas servia como uma base de informações, porque o mesmo não poderia ser adotado na elaboração das informações sobre os aspectos naturais do zoneamento ecológico-econômico?

Pode-se também observar valores pré-concebidos no âmbito dos Subprograma projetos demonstrativos - tipo A:

«a experiência com os projetos em andamento e dos PD-A sugere que a capacidade do governo federal que efetivamente gerenciar um grande, complexo e largamente disperso projeto como o PD-A é questionável. A preparação dos subprojetos, a aprovação, e o monitoramento em todas as áreas necessitam de melhoramento. Para melhor resolver esses

problemas, maior descentralização no arranjo institucional precisa ser seriamente considerada.» (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1999).

O grau de discordância entre o Banco Mundial e a Secretaria da Amazônia sobre questões de assistência, gestão ou decisão sobre os projetos atingiu o seu ponto mais elevado no início de 1999, período que antecede a Revisão de Meio Termo do Programa. A conjunção destes numerosos fatores implicava na necessidade de revisão dos objetivos e metas dos projetos do PPG7.

5. A revisão dos papéis dos principais atores

Para a Secretaria Executiva da Comissão do PPG7-SCA, a leitura da documentação que instituiu o Programa deixou claro que “o Programa Piloto foi preparado pelo Governo Brasileiro, com assistência do Banco e da Comissão Européia, sendo portanto, um programa brasileiro e cabendo ao Banco a gestão do RFT” (BRASIL, 1998b:05). Estas divergências foram, inúmeras vezes explicitadas em reuniões ou em documentos trocados entre o Banco e o Ministério do Meio Ambiente²⁸. Um documento que agravou um pouco mais a situação de alta tensão e reforça a idéia de briga pelo poder, foi a minuta do Acordo de Cooperação entre o Banco e os doadores propondo a participação do Banco em qualquer entendimento bilateral, a partir da assinatura de cada acordo em separado. Esta minuta circulou logo após a Reunião dos Participantes, de outubro de 1997, realizada em Manaus. Com base neste acordo todos os projetos, incluindo os bilaterais, passariam a ser regidos pelas regras do Banco. Evidentemente que com todas as resistências apresentadas pelo GOB, o Banco evitou dar prosseguimento a esta proposição.

Resgata-se que divergências ocorriam também entre os doadores e o Banco. A situação de tensão nesta complexa parceria levou à proposição, pelo DfID, de um estudo a respeito do papel dos doadores e do Banco (DfID, 1997). O lento processo de negociação de cada um dos projetos foi outro aspecto que serviu de forte argumento à época de realização do estudo proposto pelo DfID, posteriormente transformado em consultoria institucional. De fato, a lentidão da negociação e aprovação relacionava-se à:

- i. necessidade de seguir passo-a-passo o ciclo do projeto (identificação, preparação, avaliação / appraisal, aprovação, implementação, monitoramento e avaliação). Um ciclo obrigatório para empréstimos, mas cujo rigor não se adequava a uma doação, que procurava resultados mais rápidos;
- ii. necessidade de se estabelecer contratos com cada um dos doadores. Dependendo do tipo de doação (financeira ou cooperação técnica), implicava em inúmeros fluxos entre instituições, departamentos diferentes; e,
- iii. estabelecimento das “condicionalidades cruzadas”. Os projetos que dependiam de recursos de diferentes doadores, somente poderiam ser considerados efetivos após todos os contratos financeiros assinados. A autorização para que os desembolsos pudessem ser iniciados só era dada a partir deste momento.

Outras questões de procedimento prejudicaram o desempenho do PPG7, as quais estavam vinculadas à “ausência de uma estratégia programática provocando problemas na gestão, dificuldades por parte dos participantes para abordar e resolver questões programáticas fundamentais; complexidade dos desenhos dos projetos e dos arranjos financeiros resultam em processamento dispendioso e prolongado dos projetos” (WORLD BANK, 1999b).

Em 1998/1999 as recomendações da consultoria sobre os arranjos institucionais do Programa centraram-se sobre a formação de um Comitê Técnico tripartite, formado pelo governo brasileiro, o BIRD e os doadores, para discussões técnicas e com poder decisório (DfID, Roles and Responsibilities of Donors and the World Bank in G7 Pilot Programme: 1997). Parece ser uma re-invenção do *Technical Working Committee*, que, no entanto, se transformou, posteriormente no JPSC, a CCC (Comissão Coordenadora Conjunta).

Este estudo evidenciou de maneira ainda mais clara as divergências, ao relatar as visões de alguns dos participantes a respeito dos papéis de cada um:

“O Governo Brasileiro teve expectativas que alguns dos doadores assumissem um papel de liderança” (PPG7, 1999: 79). Mas, com o passar do tempo, mudanças foram se processando de todos os lados, alterando-se completamente o contexto e não cabia mais um ou outro doador assumir a liderança. A Reunião intermediária dos Participantes que ocorreu em Paris (7 a 9 de abril 1999) acabou por tratar, com a maior

emergência, deste tema crucial e reforçou o novo papel do Brasil: “o princípio de melhorar a liderança e a “posse” do Programa pelo Brasil foi endossado” (PPG7, 1999: 55).

Nesta mesma reunião de Paris, os participantes foram unânimes no julgamento de que “o PPG7 precisa tornar-se mais um Programa coerente que promove contribuições positivas para os objetivos brasileiros de conservação e desenvolvimento sustentável na Amazônia ao invés de uma coleção de projetos” e ao endossaram as quatro premissas propostas preliminarmente para a revisão institucional (PPG7, 1999: 55). Tais propostas visavam alterar o quadro de divergências existentes ao:

- i. aumentar a liderança do Brasil no programa e melhorar a integração do PPG7 com outras políticas brasileiras;
- ii. atribuir grande importância ao envolvimento crescente dos governos dos Estados;
- iii. continuar incrementando o papel da sociedade civil;
- iv. envolver outros setores, incrementando o papel de outros ministérios.

Naquele momento novo dirigente assumia a Secretaria de Coordenação da Amazônia. A nova Secretaria reforçou os aspectos que relacionam-se aos procedimentos, falhas e interferências existentes no ciclo do projeto e incluiu outros aspectos a serem abordados no documento final da consultoria, considerando que os mesmos interferiam no andamento e/ou iniciação dos projetos: “a) falta de competência gerencial de parcela dos proponentes; b) troca constante dos gerentes de projetos; c) falta de engajamento institucional; d) falta de visão estratégica na definição do conteúdo dos projetos; e) pouca flexibilidade no processo de aprovação e de adaptação do conteúdo do projeto às dinâmicas contextuais”.

As diferenças de interpretações permanecem e das argumentações pode-se depreender duas posições marcantes. A *União Européia* enfoca a problemática relacionada ao poder de decisão do governo brasileiro sobre o Programa, sua liderança; os representantes da *USAID* privilegiam questões mais operacionais, de eficiência e eficácia nos resultados e da contribuição do Banco. De uma certa maneira, reproduz-se no nível operacional a grande oposição geopolítica Europa - Estados Unidos. O apoio ao Governo Brasileiro dado pelo UE, representa, na verdade, a possibilidade de uma nova aliança com o Brasil, convergindo-o para uma nova esfera geo-

política.

A *União Européia* apresentou um conjunto de comentários enfatizando que os arranjos institucionais propostos não representavam uma simplificação, mas mantinham a impressão da complexidade institucional do Programa. Insistiram numa proposta de estrutura leve e flexível devido aos objetivos de descentralização. Sugeriram a elaboração, em documento separado, de uma análise da redução dos “vazios” de eficiência e efetividade que será proporcionada com os novos arranjos propostos. Enfocaram especialmente a “necessidade da avaliação institucional abordar as superposições do papel de coordenação do BIRD e do GOB, o que implicaria, segundo eles, numa análise em particular, do valor agregado do Banco”. (PPG7, 1999: 64).

A UE argumenta que “a especificação que o BIRD deve coordenar o Comitê de doadores e dirigir o estratégico Grupo de Trabalho do JPSC, na aprovação, monitoramento e avaliação parece limitar a possibilidade da liderança do Brasil em áreas-chave do Programa” sugerindo maior detalhamento e clareza na proposição.

A *USAID* focaliza a necessidade de se ter estruturas de trabalho mais eficientes, racionalizando os procedimentos burocráticos, melhorando os programas de contabilidade e aumentando a relevância da sociedade brasileira. Reforça sua posição de que a natureza dos arranjos institucionais regula as relações entre atores. Neste sentido, “parece ser pequeno o valor adido em ter uma proliferação de instâncias de gerência / consulta”. Ressalta o papel preponderante de colaboração do BIRD na efetividade do PPG7 e insiste na “reafirmação do papel do BIRD, ao prover um programa independente de controle de qualidade e coordenação efetiva de todas os componentes do PPG7 deve ser claramente especificada” (PPG7, 1999: 66). Apoiar a articulação e implementação de uma estratégia de aprendizado coerente; acentua a pouca atenção dada à Mata Atlântica e ao setor privado no contexto do PPG7. Aos olhos deste parceiro, o PPG7 promove experiência de aprendizado para todos os envolvidos: a sociedade brasileira confronta-se com mudanças econômicas e sociais que requer esforços coerentes do GOB, doadores e BIRD.

A análise do *IAG* reforçou o que foi recomendado pela *União Européia* a respeito do papel preponderante dado ao BIRD, no JPSC, argumentando que tal proposição pareceria trabalhar contra o objetivo expresso de aumentar a responsabilidade do Brasil no Programa e que a estrutura proposta no relatório

intermediário (SCC – state co-ordinating e SMC – state management committees) poderia aumentar ainda mais a complexidade burocrática existente. Ressaltaram a falta de participação direta da sociedade dentro do PPG7 na nova estrutura proposta, sugerindo a inclusão de representantes da sociedade civil, do setor privado e da comunidade científica no JPSC. Avaliaram também que a proposta de consultoria reduzia o IAG a uma espécie de subcomitê técnico dependente das vontades do JPSC, *retirando-lhe o papel de instância independente* e insistiram na manutenção de seu papel pró-ativo em orientar e identificar problemas de natureza estratégica dentro do PPG7.

A orientação alternativa institucional retida pelo MMA de «parceria gerenciada», procurou catalisar as necessidades de “posse” e a liderança do Brasil no Programa, devendo, ao mesmo tempo, resultar em gerenciamento efetivo, menor custo e melhores articulações com políticas e programas de desenvolvimento do país, entre as três possibilidades²⁹ sugeridas para o novo arranjo. *A parceria gerenciada* foi vista como uma maneira de formalizar as aspirações dos Participantes do PPG7 e estabelecer a base da liderança e a “posse” do Governo no PPG7 fazendo do MMA a secretaria executiva do JPSC. «O Governo provê uma liderança coerente e capacidade efetiva de gerenciamento do Programa; os doadores devem preparar a forma de engajamento no programa e o BIRD deve colocar suas vantagens comparativas na nova parceria» (PPG7, 1999:2)

A ocorrência de tais conflitos ainda liga-se, tecnicamente, aos paradoxos teórico-conceituais, políticos e técnico-operacionais do discurso de desenvolvimento sustentável, no seio da geopolítica ambiental consolidada nas últimas décadas do século XX. Visões que ora ressaltam aspectos negativos da Amazônia ao contribuir para o agravamento dos problemas relacionados às alterações climáticas, à emissão de gases de efeito estufa e à conservação da biodiversidade, quando são defendidas pelos países do Norte; visões que contradizem estas argumentações quando são defendidas pelo Brasil. O posicionamento brasileiro enfatiza os esforços das políticas nacionais, insiste na defesa da soberania e dos interesses brasileiros com o aproveitamento adequado dos recursos naturais, sustentado pela consolidação da pesquisa tecnológica no desenvolvimento de uma gama de novos produtos advindos

especialmente da biodiversidade e de outros recursos naturais da Amazônia.

Estes temas já vinham sendo abordados por pesquisadores como BECKER (1996); ALBAGLI (1998), RIBEIRO (1999). Objeto de discursos e de proposições de políticas, o conceito de biodiversidade engendra percepções diferentes para cada grupo social que o defende. Conceito este proposto e burilado em escala internacional, como já visto na primeira parte deste trabalho, mas que, para ser aplicado em escalas nacional e local necessita ser concreto e de elementos e meios para concretizá-lo. Assim, as mudanças que ocorrem no contexto político nacional e regional associam-se às tecnológicas e técnicas, exigindo um grande dinamismo e rapidez no processo de implementação do PPG7, ampliando os questionamentos sobre a complexidade interna e obrigando adequações. O amadurecimento da democracia nacional exige também uma readequação institucional no âmbito de discussões internacionais sobre a Amazônia. O Brasil e os países amazônicos do continente somente reconhecem como foro legítimo o Tratado de Cooperação da Amazônia ou a Reunião dos Participantes do PPG7³⁰, mecanismo internacional de julgamento do Programa.

Dois momentos foram marcantes nesta evolução: em Manaus, 1997, quando o governador do Estado do Amapá enfatiza que o PPG7 já teria algumas experiências positivas no âmbito dos subprojetos do PD/A e que portanto, devia-se dar prioridade à incorporação de tais experiências em políticas públicas, sobretudo nas de crédito e pesquisas; e em 1999, em Paris, quando os participantes propõem que o Programa deveria dar ênfase na articulação e na compatibilização com as outras políticas públicas brasileiras.

No entanto, se ele evoluiu em concepção de atividades e formas de tratamento dos problemas que contribuem para o alcance de seus objetivos gerais, não se pode dizer o mesmo do conjunto de normas e instrumentos que resistem às alterações e que continuam se constituindo em obrigatoriedade.

6. E, o espaço de regulação do Estado reduz...

Marcado por um período de transição e mudanças institucionais no Governo brasileiro, especialmente

no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o relatório final da RMT do PPG-7, de maneira geral, ratificou o senso comum existente entre os parceiros do Programa em relação a vários aspectos, organizou as impressões antigas, geralmente discutidas verbalmente, sistematizando-as para o conhecimento geral. São elas:

- amplitude dos objetivos;
- visão estratégica e de pontos de contactos com outros programas governamentais;
- articulação e integração entre projetos e sub-programas;
- valorização de aspectos operacionais de implementação do Programa em detrimento de uma visão mais geral e dirigida a uma meta estratégica de política;
- falta de estratégia geográfica e temática .

Em vários momentos, entretanto, este diagnóstico inverteu a análise, tomando-se uma consequência como causa, provocando uma percepção diferenciada do processo estudado. No entanto teve alguns méritos ao ressaltar a importância de alguns gargalos que dificultavam a implementação do Programa: a) a complexidade da matriz de financiamento e contratação; b) o ciclo de projeto, excessivamente longo; c) o elevado custo de administração – 44% gastos em despesas administrativas e estudos de pré-investimentos; d) longo período de negociação e maturação de propostas de projetos. Apesar do amplo diagnóstico, as propostas e alternativas para a solução dos problemas foram reduzidas.

Conforme dito anteriormente, no início de 1999, o Ministério do Meio Ambiente estava sendo reestruturado³¹, passando a ser constituído por cinco secretarias, sendo quatro temáticas (biodiversidade, recursos hídricos, assentamentos humanos e desenvolvimento sustentável) e uma regional (Amazônia). Este resultado não foi a reestruturação proposta no primeiro momento pelo novo Ministro do Meio Ambiente, que vislumbrou extinguir a Secretaria da Amazônia, reorganizando o setor ambiental em «endereços» temáticos. Ao tomar conhecimento deste propósito, a bancada parlamentar amazônica aliou-se com os governadores (eleitos pela primeira vez ou reeleitos) e pressionou para a continuidade daquela Secretaria.

Assim, na opinião da autora, a estrutura organiza-

cional do MMA resultou numa mistura entre o tratamento temático das questões e o tratamento regional, com sobreposições de assuntos e responsabilidades. Havendo sobreposições de responsabilidades sobre os mesmos assuntos – florestas e biodiversidade - há que haver um grande esforço de convergência de objetivos e visões para a conservação da biodiversidade e das florestas e sua inserção dentro do modelo de desenvolvimento do país.

Pela estrutura aprovada, as competências e atribuições sobre assuntos de interesse da Amazônia continuam sendo tratadas pela Secretaria da Amazônia, entre os quais a responsabilidade pela Secretaria Executiva do PPG-7. Mas, a Secretaria de Biodiversidade tem a atribuição de trabalhar com a Mata Atlântica. Assim, a organização nacional no tratamento do Programa se divide entre duas Secretarias. O risco, para o PPG-7, em caso de não convergência de interesses, entre a forma de tratamento das florestas tropicais brasileiras pelas duas Secretarias, é a disputa de interesses e o enclausuramento do tema, dificultando a sua implantação.

A Secretaria-Executiva do PPG7 tem que visar o trabalho integrado destas duas Secretarias, através de suas duas diretorias executivas, uma diretoria da Amazônia e uma diretoria da Mata Atlântica.

Estas diretorias executivas são formadas por Secretarias Técnicas, responsável pelos componentes estratégicos, e no nível hierárquico abaixo os gerentes de projetos, que são responsáveis pela gestão matricial. Apresentam assim uma resposta organizacional às problemáticas que tinham sido colocadas durante as missões de avaliação de meio-termo dos subprogramas de projetos. Quase todos os documentos de avaliação questionavam a estrutura montada nos programas e propunham novos arranjos. Os novos arranjos institucionais procuravam estabelecer, para as instâncias presentes em cada subprograma, uma atribuição modificada em relação à fase anterior, ou, em muitos casos, até mesmo um novo papel procurando criar espaços de discussão estratégica.

As Comissões de Projetos, constituídas por representantes governamentais e da sociedade civil e vista como instância máxima de cada Subprograma, passou a ser o fórum de articulação externa e interna, incluindo-se, como membros, as instituições doadoras e/ou gestoras. Coube, assim, a

estas Comissões enfatizar questões de cunho conceitual dos subprogramas, articular, com outras instâncias, métodos para ordenar tecnicamente a decisão política do PPG-7 assim como dirigir esforços para maior visibilidade do programa.

Para a comissão do SPRN foi proposta a inclusão da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do MMA que assumiu as atribuições do zoneamento ecológico econômico, em substituição à SAE. A divisão de atribuições entre o zoneamento ecológico-econômico e o ordenamento territorial, entre Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA e o Ministério da Integração Nacional, na opinião da autora, vai gerar uma nova crise política, deixando sem perspectivas políticas a utilização técnica deste instrumento.

O SPRN deveria também incentivar a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, cabendo à sua Secretaria Técnica a viabilização de um núcleo estratégico para compatibilizar políticas públicas federais, as quais deveriam priorizar as demandas dos grupos de trabalhos e as agendas positivas.

É importante destacar que a nova função de viabilização de um núcleo estratégico vai duplicar esforços com o Núcleo de Políticas Públicas para a Amazônia – Napiam. Ao recomendarem esta função para o SPRN, na RMT, deixaram sem avaliar o papel do Núcleo e conseqüentemente sem proposições, ainda que a análise do projeto AMA evidenciasse a ambigüidade entre o trabalho dos dois. A proposta sobre o futuro do Núcleo foi apresentada em separado no documento de avaliação do projeto PNUD/025.

Na conclusão da avaliação de meio-termo do SPRN procurou-se enfatizar a necessidade de ampliar a visão conceitual da gestão ambiental, entendida como uma dimensão do processo de desenvolvimento regional.

O relatório da RMT reafirma também a existência de opiniões divergentes sobre várias questões estratégicas entre participantes e partes interessadas no Programa, e, transforma em prioridades pensamentos já conhecidos, ora do Banco Mundial, ora de alguns dos outros participantes, dando-lhe uma importância e um caráter de ser a única proposição viável para a continuidade do Programa.

Assim a modificação do PPG7 visando aproximá-lo

de outras políticas públicas foi objeto de debates em duas oportunidades, no ano de 1999: quando os elementos foram apresentados, em Paris e, quando foram aprovados na 5^o Reunião dos Participantes, em Brasília.

A primeira modificação implementada relacionou-se ao papel do IAG, antes mesmo do início da revisão de meio termo (RMT). Ao se alterar o universo de ação do grupo de acompanhamento independente do programa, indicou-se que a discussão de toda a reformulação do programa se passaria entre os atores do cotidiano. O processo de revisão de meio-termo do Programa inicia-se somente após a 5^o Reunião dos Participantes.

A mesma Reunião aprovou também uma comissão de transição para o Programa, à qual se atribuía a análise mais madura para a implantação das modificações.

A avaliação da RMT, realizada pelo IAG, em janeiro de 2001, mostrou contradições entre algumas das propostas. Ressaltou, por exemplo, que a liderança do país e a necessidade de uma forte unidade de coordenação, dependentes de recursos do RFT para sua manutenção, poderia enfrentar dificuldades no momento que os recursos externos reduzissem, se o Governo brasileiro não tiver assumido sua manutenção.

Acentuou o IAG, outras questões relativas à forma e clareza do documento, falhas no conteúdo do relatório, a existência de inúmeros estudos realizados durante o período de pré investimento, cujas sugestões e recomendações sobre políticas públicas, principalmente, jamais foram implantadas. Como a tônica da revisão de meio-termo relacionou-se à importância do PPG7 quanto à políticas públicas, a falta de análise dos benefícios destes estudos anteriores deixa um “vazio, constituindo apenas uma visão lateral, como se tudo tivesse começado naquele momento...” Criticou também o IAG as novas estruturas montadas, sem avaliação da importância de atores como os Estados Amazônicos e as agências federais do governo brasileiro. Lembrou ainda, que o novo Comitê JSC é composto de representantes das embaixadas e escritórios locais em Brasília, do Banco Mundial, e do Ministério de Meio Ambiente, sendo que os primeiros se encontram antes de qualquer reunião, para acordar uma posição comum dos pontos a serem analisados, para o IAG, este fato deixaria o Ministério do Meio Ambiente em uma

posição minoritária. A revisão de meio-termo deveria portanto, avançar em proposições a respeito deste processo.

A RMT reafirmou a necessidade de continuar o caráter “piloto” do Programa, notadamente na continuidade de seu objetivo de aplicação e incorporação dos resultados em políticas públicas, em programas de Governo e em investimentos privados. Nestes casos, haverá necessidade do desenvolvimento de mecanismos adequados.

A prioridade na integração com o setor privado, foi objeto de grande destaque. Sua ratificação e grau de importância situa-se no conjunto de propostas especialmente dirigidas ao atendimento do setor privado, definindo direções e linhas para o investimento dos recursos do Programa, em estudos que irão permitir a redução do risco de investir. Neste caso pode-se repetir um pensamento popularizado, já conhecido: privatização dos lucros, socialização das perdas, ou seja, desvia-se recursos de doação para reduzir riscos e dar garantias de que o investimento privado terá retorno. A sugestão de viabilizar estudos de mercados alternativos para produtos regionais é a base necessária à incorporação do setor privado. Ao visualizar este setor como um ator fundamental para o alcance dos objetivos do programa, indicam a necessidade de novos mecanismos e instrumentos que permitam sua incorporação (INDUFOR OY, 2000:15).

Esta tendência futura do Programa, para a inclusão do setor privado como uma parceira mais significativa pode representar, na verdade, a redução e perda de importância do Programa para o Governo brasileiro, tanto no nível federal quanto estadual, pois, mesmo que o relatório ressalte o crescimento do comprometimento brasileiro, o governo atualmente dirige sua atenção para outros programas e projetos mais interessantes e mais promissores.

Quanto à questão financeira buscou-se a proposição de um novo modelo que pudesse fazer face aos constantes problemas de desembolso e de fluxo. Os fluxos financeiros são marcados pelos atrasos na liberação de recursos em todos os projetos do programa e isto reforça a idéia da oportunidade do agente financeiro que poderia ser a forma mais imediata de superar os entraves no fluxo financeiro. Todos os relatórios sugerem a inclusão de um agente financeiro, seguindo o modelo do PD-A e a

curtíssimo prazo.

Para a melhoria da gestão do Programa, a RMT propôs cinco áreas principais: i) eficácia e coerência espacial; ii) eficiência de procedimentos relacionados aos ciclos de projetos; iii) melhor participação e comprometimento; iv) contribuição às políticas públicas e programas; v) preparação de uma estratégia de transferência legal e institucional do Programa.

Além de propostas de arranjos financeiros, outras reforçam a idéia da retirada do Estado na execução do Programa, como também as propostas de reestruturação das Secretarias Técnicas dos Subprogramas.

Por outro lado, enquanto para medir o desempenho financeiro o Banco Mundial e o KfW dispõem de indicadores e sistemas que lhes garantem identificar a eficácia do programa, os indicadores de monitoria e avaliação que poderiam indicar o desempenho qualitativo e técnico do programa continuam, ainda sem definição e sem testes.

Outros aspectos novos, tanto nos projetos já em execução quanto naqueles em processo de aprovação, foi o aparecimento de financiamentos para iniciativas promissoras (Provárzea e Promanejo) ou iniciativas da comunidade (SPRN e PD-B), que são, na verdade, uma reprodução de iniciativas comunitárias criadas à época da reformulação do Planaflo e do Prodeagro. Sem dúvida, estes projetos, difundidos mundialmente pelas instituições multilaterais, conquistam, localmente, a participação da comunidade, torna-se uma experiência a ser reforçada.

Porisso, vale a lembrança do presidente do Banco Mundial ao fazer uma avaliação da atuação de sua instituição, em 1997, assume a responsabilidade do Banco pela geração de impactos ambientais, os mais diversos, ao financiar projetos de infra-estrutura, nos países do sul, sem ter dado os meios de incorporação da variável ambiental (Reunião dos Participantes, 1997).

Associado a estas questões que orientaram a avaliação do PPG7, seus subprogramas e projetos, as grandes dificuldades referem-se a participação, dos estados e municípios e de organizações não-governamentais. Depreende-se disto, a constatação de que quase todos os subprogramas que dependiam da participação de instituições governamentais

apresentaram dificuldades de gerenciamento. Certamente isto está ligado ao processo, de redução do papel do Estado. Entretanto, como nos lembra BECKER (1996) e COSTA (1995), o Estado ainda tem um papel fundamental em zonas de fronteira econômica. Urge apoiar formas de a agilização dentro do Estado e não de desmontagem de suas funções, salvo se o Estado mínimo é consequência de desconfiança em relação ao Estado.

Como resultado do processo de revisão do Programa, as experiências dos projetos mais antigos não objetivavam servir, diretamente, às políticas públicas, os mais recentes, como o Várzeas, demandam a articulação e a orientação para que as iniciativas promissoras selecionadas possam servir para implementar políticas públicas.

Ressaltamos, portanto, à questão da incoerência entre as formas de apoio e fortalecimento às instituições estaduais, por exemplo, na montagem dos sistemas de informação geográfica, dos bancos de dados dos sistemas de monitoramento, da utilização de redes tecnológicas. Este apoio amplia a capacidade tecnológica dos Estados mas, ao mesmo tempo reduzem-lhes seu escopo de ação, dando-lhe um caráter de coordenação e retirando lhes as possibilidades de execução.

Estas novas orientações flexibilizarão o programa ou, ao contrario, limitarão a questão ambiental enclausurada no Ministério do Meio Ambiente? Esta questão reforça a hipótese de que o termo desenvolvimento sustentável tornou-se vazio, desprovido de seu real significado e portanto, poderá ser uma questão reduzida a um Ministério de pouca importância na estrutura de Governo...

As constantes modificações no quadro geral do PPG7

A complexidade dos arranjos institucionais, financeiros e organizacionais do PPG-7 ocasionaram demoras excessivas na implementação dos projetos, dificultando a ação concreta sobre os territórios. Pode-se citar como exemplos os projetos de monitoramento ambiental do desmatamento (PRO-DESQUE) e do fogo (PROARCO) que somente iniciaram no final da década de 90 – quase 5 anos após o início do Programa que objetivava a redução do desmatamento. Desta maneira, quase todos os projetos do Programa propondo Sistemas de Informações Geográficas e Sistemas de

Acompanhamento, com a utilização de tecnologias para avaliações prospectivas e indicadores para a priorização de ações preventivas estão em estágio embrionário. Isto demonstra que o melhoramento nas condições técnicas e do acesso à informações não produz a sua conseqüente incorporação na implantação de projetos e na definição de políticas não se reproduz.

O quadro a seguir sintetiza parcialmente esta evolução. As alterações foram propostas no decorrer dos períodos entre estas reuniões e somente passaram a ter validade após o consenso com todos os envolvidos, nas Reuniões do Participantes.

Notas

¹ Embora o país fosse criticado por suas políticas, e muitas delas realmente resultassem em impactos negativos sobre o meio ambiente, é importante destacar o avanço institucional, dos anos 70-80, no setor ambiental. A criação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República em 1973, um ano após a Conferência de Estocolmo. Desde sua criação até 1985, Dr. Paulo Nogueira Netto, na função de Secretário realiza uma fase pioneira, heróica na verdade, bem definida em duas linhas : a do controle, criando todo o sistema de licenciamento, com instrumentos e normas de controle ambiental e a da preservação, estabelecendo o Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação e criando inúmeras áreas de proteção (Parques Nacionais, Reservas Ecológicas e Biológicas e Estações Ecológicas). Uma política baseada num sistema descentralizado, constituído por instituições federais, estaduais e municipais. Análise específica a respeito desta política foi empreendida no capítulo dois.

² Ver Gross, Anthony : *Amazônia in the nineties : sustainable development or another decade of destruction ?* Third World Quarterly, Vol. 12. 1990/1991.

³ Pode-se destacar grande número de eventos, o seminário «A desordem ecológica na Amazônia» (1991), o Seminário Internacional sobre Meio Ambiente, Pobreza e Desenvolvimento da Amazônia (SIMDAMAZONIA) (1992), que debateram diferentes aspectos do processo de degradação ambiental da Amazônia, repudiando, no entanto, soluções externas para tais problemas. O Fórum Nacional “ Como evitar uma nova década perdida ”, organizado por João Paulo dos Reis Vellozo e Carlos Moreira Garcia, em novembro de 1991, abordou a inserção da ecologia no novo padrão de desenvolvimento brasileiro. Goldemberg ao organizar o simpósio “ Amazon : facts, problems and solutions ” buscou avaliar e encontrar soluções alternativas ao desenvolvimento da Região. Em 1995 o MMA elaborou o estudo “ Os Ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento: subsídios ao planejamento da gestão ambiental”.

⁴ Para mais informações ver AB’SÁBER. *Floram: história e endereço social de um projeto*. In: CORDANI, Umberto G., MARCOVITCH, Jacques e SALATI, Enéas (Orgs.). Rio 92: cinco anos depois. São Paulo : IEA, 1997. Este programa teve reconhecimento internacional ao receber premiações de organismos da ONU.

⁵ Um estudo de 958 projetos em operação pela SUDAM em 1990 identificou que 4,7% do desmatamento da região decorreram dos projetos aprovados em 1988 pela FINAM. A área acumulada dos projetos agro-pecuários era 44 240 km², ou 0,88% da área da Amazonia Legal. Neste mesmo período tinha sido estimada em 10,1% a área na Amazônia Legal cuja cobertura vegetal tinha sido modificada, segundo World Bank-CEC Technical Mission to Brazil (1991).

⁶ O projeto Calha Norte foi revitalizado, em 1997, em função do agravamento de certas tendências presentes no mundo amazônico. Entre os principais problemas figuram o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação dos problemas ligados ao narcotráfico. Considerada, pelo

governo federal, como uma estratégia adequada à região, visa desenvolver ações que contribuam para as duas principais vertentes do Programa: o desenvolvimento regional e a manutenção da soberania nacional e da integridade territorial. Atualmente, mediante convênio com a Fundação Getúlio Vargas, deu início à elaboração de um planejamento estratégico para os municípios da Região, como um modelo de gestão e de diretrizes para investimentos. Cada município, ou sub-região receberá um “Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável. Os investimentos previstos para este Programa são analisados no capítulo 9.

⁷ Maior aprofundamento deste tema pode ser encontrado em Leis, H. e Viola, E. (org.) *Ecologia e política mundial*. 1991.

⁸ Importante destacar que parte desta avaliação foi sendo construída a partir de uma base documental formada ao longo dos últimos 6 anos. A atuação como gestora de um dos Subprogramas do PPG-7, permitiu-me a participação ativa na implementação e no acompanhamento do Programa entre os anos 1995-1999. Além da vivência quotidiana, o acesso à documentação interna também foi facilitado, permitindo-me identificar muitas (mas não todas) diferenças existentes entre pontos de vista e direcionamentos político e técnico.

⁹ Por visão do Banco Mundial compreende-se todos os documentos elaborados, seja por funcionários do próprio Banco, seja por consultorias contratadas para tal fim.

¹⁰ A posição brasileira foi parcialmente expressa no documento “ O desafio do desenvolvimento sustentável ” (BRASIL, 1991). Posteriormente o Relatório Brasileiro sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (BRASIL, 1993) fez uma avaliação do tema.

¹¹ Esta rede contava inicialmente com aproximadamente 360 associações e sua organização ocorreu em função do interesse internacional e do movimento ambientalista na participação e no acompanhamento do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, Em 1999 o GTA reunia 420 entidades.

¹² Programas internacionais, financiados pelo BIRD, possuem condicionalidades e procedimentos que devem ser adotados: as avaliações (de appraisal-aprovação do projeto, de meio termo e final) e as supervisões (missões constituídas por representantes do Banco e dos executores de projetos para acompanhamento). Na metade do período previsto para a implementação cada componente e para o próprio do Programa, realiza-se uma revisão de meio termo visando reorientar objetivos, componentes, atividades, indicadores, se necessário.

¹³ Para maior detalhamento as publicações, relatórios anuais e de avaliações produzidos pelo Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazônia Legal e Banco Mundial são as fontes de referência: Volumes I e II do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil; Relatório de Monitoria e Avaliação dos Subprojetos do PD/A ; Relatório Final da Revisão de Meio Termo do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais - vol. 1; Ajuda Memória da Missão de Avaliação do Meio Termo - Projeto Reservas Extrativistas; Missão de Avaliação do Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (Projeto

Várzea); Ajuda Memória da Missão de Avaliação do Meio Termo do Projeto de Terras Indígenas; Relatório de Avaliação do Subprograma Ciência e Tecnologia.

¹⁴ Até julho de 2001 ainda não tinha sido iniciado, em função de dificuldades no atendimento a alguns procedimentos e condicionalidades.

¹⁵ Segundo o BIRD, “ lições aprendidas ” significam o aprendizado adquirido em cada projeto, os quais devem servir para reduzir o grau de risco e de resultados negativos de projetos futuros. Tais “ lições ” permitiriam também provocar mudanças nas políticas públicas, ou seja, tornam-se um modelo, cujas aplicações ocorrerão por meio de «prescrições» em outros projetos ou políticas.

¹⁶ Ver o documento da FAO e Banco Mundial - Report n° 99/032 CP-BRA, Pilot Programme to Conserve the Brazilian Rainforest (PPG7), An Evaluation of six demonstration projects (PD/As).

¹⁷ Promanejo – Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia, conta com recursos de 6 fontes diferentes. Ocorreram inúmeras dificuldades tanto na sua concepção, definição dos componentes e iniciativas, assim como na concertação dos tipos de atividades a serem desenvolvidas. Os diferentes interesses dos doadores, dos grupos nacionais governamentais (federal e estaduais) e das ONG obrigou a realização de diversos ateliers de discussão dos objetivos, das ações e prioridades, dos métodos a serem implementados.

¹⁸ Conforme Relatório do Subprograma, em abril de 2001.

¹⁹ Grifo nosso.

²⁰ Este foi o fundo criado, pelo BIRD, com a finalidade de juntar recursos de doação dos países do G-7, em 13 de março de 1992 e com o objetivo de financiar o Programa Piloto. Os fundos iniciais foram de US\$ 58 665 566. A resolução pode ser alterada, dependendo de consulta aos doadores e ao Brasil.

²¹ Os chamados “ estudos de pré-investimento ” realizados para este Programa se constituem de diagnósticos elaborados como um pré-requisito à definição de cada projeto. Foram realizados 25 grandes estudos, todos antecedendo a definição final de cada um dos Subprogramas. Centenas de milhares de dólares foram utilizados neste conjunto de estudos, que enfatizavam o levantamento de informações e o desenho de alternativas. Muitos destes estudos não foram utilizados nas configurações posteriores dos Subprogramas.

²² Este Núcleo – Napiam, instalado em 1997, foi originado dentro de um projeto concebido para ser um componente do PPG-7, o Núcleo de Apoio, Monitoramento e de Políticas Públicas para a Amazônia Legal. Este, dividiu-se em dois, um projeto de monitoramento – Avaliação e Monitoramento do PPG7-AMA, financiado pelo RFT e outro projeto, bilateral associado, com o objetivo de estabelecer parcerias para a concretização de políticas públicas integradas para a Amazônia, incorporando os resultados do PPG-7 e de outros Programas e implementando sistemas de informações que servissem para subsidiar o processo de formulação e negociação das mesmas. Por inúmeras razões, este Núcleo, pensado para ter uma equipe composta de 15 a 20 profissionais não conseguiu montar esta equipe, nem propor mudanças significativas para a política pública. Além da dificuldade de integração aos

trabalhos desenvolvidos pelo Ministério, os poucos resultados conseguidos deve-se, tanto às constantes superposições Napiam - projeto AMA, como à utilização destes estudos e produtos somente até o ano de 1999. Neste ano, a mudança do Secretário da Amazônia ocasionou uma ruptura com as estratégias, as prioridades e a forma de funcionamento da Secretaria da Amazônia.

²³ Além de seminários nacionais e internacionais promovidos por Universidades ou pelos governos estaduais e federal, no âmbito dos Subprogramas e Projetos do PPG-7 um grande número de cursos temáticos, de ateliers e grupos de trabalhos foram realizados.

²⁴ No objection é o procedimento autorizativo do Banco Mundial. É a não-objeção aos contratos, às consultorias e aos produtos a serem pagos com recursos por eles gerenciados.

²⁵ Para conhecimento de detalhes internos a cada Subprograma: Subprograma de Políticas de Recursos Naturais: Revisão de Meio-Termo:2000; Projeto Reservas Extrativistas: Ajuda-memória da Missão de Avaliação de Meio-Termo:1999; Projeto de Terras Indígenas: Missão de Avaliação do Meio-termo:1998; Projetos Demonstrativos-PD-A, Relatório de Monitoria e Avaliação dos Subprojetos do PD-A: 1998 ou PPG7, Annual Report 1999-2000.

²⁶ Reflexões tem sido desenvolvidas, entre outros, por GUIMARÃES (1991,1997,1998); SACHS (1997,1998,1999), MENDES (1996,1997,1998), BECKER (1996); LEFF (1998).

²⁷ O quadro internacional estimulado pelo liberalismo econômico, do domínio das leis de mercado e da livre iniciativa, e da indefinição de um novo papel para o Estado, levou ao fracassamento do próprio poder do Estado e descrédito nas instituições públicas e na abrangência de sua ação. Pré-julgamentos a respeito do predomínio da burocracia, da lentidão da ação e, muitas vezes de suspeitas de corrupção são reforçados pelas políticas de desvalorização e de desmonte dos Governos e, concomitantemente, de crescimento da difusão do modelo de governança. O estabelecimento do papel do Estado na «era de reestruturação econômica mundial» foi tratado por BAUMMAN (1995), CHOMSKY (1996), DUPAS (1997), entre outros.

²⁸ Os ofícios trocados neste período entre a SCA-MMA e o Banco Mundial são bastante duros e, algumas vezes pontuados por frases agressivas e irônicas.

²⁹ As outras duas alternativas previam: a) *Grupo de Assessoramento*: assistência técnica e financeira, coordenada bilateral e multilateral, visando promover a melhoria na implementação do Programa pelo Governo; b) *Fundação Independente*: coordenada pelo Governo e financiada pelos doadores, a qual deve implementar o programa sob a governança de um *Conselho dos Fiduciários* (“ *Board of Trustees* ”) que deveria ser desenhada com os líderes da sociedade civil brasileira (PPG7, 1999: 2-3).

³⁰ Entrevista com o Ministro Everton Vieira Vargas, do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Itamaraty, em 05/07/2001.

³¹ Reestruturação aprovada pelo Decreto n° 2972, de 26 de fevereiro de 1999

Instrumentos de Acompanhamento (3)

Avaliação: Comitê de Avaliação Independente (IAG) com especialistas em áreas e temas relevantes e participação de ONG internacionais. Em 1993 o IAG propôs se reunir 2 vezes ao ano.

Encontro a cada dois meses com representantes das embaixadas do G7: troca de informações e acompanhamento de projetos específicos.

Período de teste (final de 94) e mudanças no começo de 95: um cronograma de objetivos para implementação foi acordado, visando o progresso do Programa;

Oferta de assistência técnica alemã para a preparação dos projetos.

Rain Forest Unit foi transferida para Brasília e foi criada uma unidade coordenadora na Secretaria da Amazônia.

Os arranjos internos são variados (Comissões de Projeto, Grupos de Trabalho, participação das redes, etc.)

IAG: o relatório da 4ª reunião indica como questão chave o relacionamento do PPG7 com outros planos de desenvolvimento da região

O papel dos projetos bilaterais continua sendo obscuro tanto para o GOB quanto para ONGs: definir estrutura gerencial compatível com as do PPG7

Monitorar o desenvolvimento geral, incorporando tendências de desmatamento, demográficas e mudanças nas práticas agrícolas

Estudos técnicos apresentados:

INPE: "Deforestations Assessment and the Fire Detecting Programs in Brazil"

Woods Hole Research Center: "Preliminary results of the study on the determinants of fire in the Amazon";

REBRAP: "The role of agroforestry in the sustainable development of the Amazon"

IMAZON: "Promising Initiatives in Forestry Management in the Amazon"

BIRD: "Land-use Zoning in the state of Rondônia"

Amigos da Terra e GTA apresentam uma análise do contexto amazônico, os rumos das políticas e do programa.

ONG alemãs: indicam preocupações com o crescimento do desmatamento entre 1991-1995; deficiências na qualidade de vida da pop. Indígena e condições de pobreza na sociedade.

IAG apresenta proposta de maior participação de seus membros (individualmente como especialistas ou grupos de especialistas) na preparação dos projetos, durante o período de implementação bem como no AMA, intensificando a participação desta instância entre os encontros regulares de 6 meses e dando continuidade ao acompanhamento;

Melhorar conceito de integração com outras iniciativas do GOB dirigida a ao desenvolvimento Sustentável

- Doadores enfatizam que o sistema de indicadores deve ser simples: o estudo que o BIRD apresentou necessita refinamento.

Alguns doadores oferecem assistência técnica;

Amapá sugere indicadores ambientais objetivos: superfícies desmatadas; superfícies recuperadas; número de sistemas agro-florestais estabelecidos, famílias beneficiadas, produtos não madeireiros vendidos, etc....

primeira avaliação da 1ª fase será realizada em 1999; .
transição para a 2ª fase: deve-se definir a data do início da 2ª fase e a finalização dos compromissos da 1ª fase; levando em conta as "lições" da 1ª fase, assim como deve estar coordenada temporalmente com a pressão atual para o desenvolvimento da Amazônia (corredores de desenvolvimento) visando que as lições aprendidas sejam incorporadas;
Amapá sugere transformar as experiências de sucesso no PD/A em políticas públicas (ex: políticas de crédito, de pesquisa adaptadas, etc.)

IAG: para começar a 2ª fase é preciso transição e consolidação: projetos precisam ser concluídos, avaliações e lições aproveitadas. Regras claras entre GOB e BIRD para reduzir conflitos. Verificar compatibilidade dos corredores de desenvolvimento do Brasil em Ação com objetivos de conservação do PPG7. O contexto jurídico é favorável: lei de crimes ambientais, novo SNUC,

Incentivos econômicos: Prodex, FNO, Protocolo Verde, mas é preciso encorajar investimentos ambientais em todos os níveis;

Aprofundar trabalho sobre os indicadores de desmatamento para verificar o impacto do Programa neste item.

Identificar indicadores capazes de medir o desenvolvimento do Programa e não de projetos;

Revisão do mandato do IAG (a ser preparado pelo Banco);

Nova Estrutura Institucional:

Instância superior: Reunião dos Participantes

Unidade Central do Programa: Comissão de Coordenação Conjunta;

Comissão de Coordenação Institucional, composta por um Comitê de Doadores e uma Comissão de Coordenação do Governo;

Diretorias Executivas (Mata Atlântica e Amazônia) formada por uma Secretaria Técnica (por componente estratégico) e por gerentes de projetos (gestão matricial);

Coordenação Regional do PPG7.

IAG: apoiar a formulação de estratégias e subsidiar os Participantes, avaliando os resultados, no nível estratégico.

Instituir uma Comissão de Transição (GOB, BIRD e Doadores) para operacionalizar as mudanças para o novo modelo de gestão.

- Projetos definidos com resultados verificáveis.

- Clara estratégia para melhorar a eficiência e eficácia;

- dos sistemas de monitoramento e análise, particularmente o projeto AMA;

- de aprendizagem

- de comunicação e disseminação interna e externa;

- análise das tendências nas regiões de floresta tropical;

- novas alianças.

- Disseminação de modelos de experiências e análises, com especial prioridade para o aprendizado com o Subprograma Projetos Demonstrativos.

- Governo Brasileiro deve revisar a estrutura e o funcionamento da Comissão Brasileira de Coordenação (CCB), envolvendo outros atores importantes de maneira a aumentar a sua influência sobre as políticas que afetam as florestas tropicais.

- Novos membros do IAG passam a ser aprovados pelo JSC (Comitê de Coordenação Conjunta).

- O JSC revisará o progresso da implementação da agenda de compromissos da fase de transição.

Reunião	Estrutura do Programa (1)	Instrumentos Reguladores e de Controle (2)	Instrumentos de Acompanhamento (3)	Mecanismos de Coordenação e Papel Estratégico dos Atores
----------------	----------------------------------	---	---	---

Genebra – dezembro 91	3 subprogramas estruturais: SPRN (5 projetos); Unidades de Conservação e Manejo de Recursos Naturais (5 projetos); Ciência e Tecnologia (2 projetos) e 1 subprograma demonstrativo: PD/A. = 13 projetos.		Avaliação: Comitê de Avaliação Independente (IAG) com especialistas em áreas e temas relevantes e participação de ONG internacionais. Em 1993 o IAG propôs se reunir 2 vezes ao ano.	Estratégia: Inter-relação entre os projetos garantida pela complementaridade entre eles. Papel das ONG: participação ativa da sociedade da Amazônia. O GTA/G7 criado em maio/91.
------------------------------	--	--	--	--

**Bruxelas
março 94
1º Encontro de
Participantes**

Subprogramas estruturais e demonstrativos com 12 projetos; IAG ressalta: necessidade de integração estratégica entre várias partes do Programa e de estabelecer prioridades; A execução de cada projeto não deve ser limitada a 3 anos. Acordo inicial para evitar reedições de propostas de projetos; Estudos de pré-investimento devem ser insumos para avaliação dos projetos; Inclusão de projetos bilaterais associados ao PPG7: o MMA expedira aprovação destes projetos.	O RFT criado em 1992: recursos US\$ 54,8 milhões do RFT e mais US\$ 111 milhões de co-financiamento bilateral Memorandum of the Director (MOD) a partir de 1994 e os Manuais de Projeto são os documentos reconhecidos. Decreto 563/92 de 05 junho autoriza a celebração do Acordo-Quadro entre Brasil e BIRD para o PPG7. Valor de 250 milhões de dólares com contrapartida brasileira de 10%. Dificuldades existentes: Complexidade dos acordos financeiros e existência de “gap” financeiro Decisões: BIRD deve adotar procedimentos mais flexíveis: simplificação de acordos e maior utilização do RFT; Normas para determinação da demarcação de terras indígenas provoca sensibilidade: o Brasil não aceita firmas não brasileiras na demarcação; Fundos adicionais podem ser mobilizados desde que os projetos estejam em andamento.	Encontro a cada dois meses com representantes das embaixadas do G7: troca de informações e acompanhamento de projetos específicos. Período de teste (final de 94) e mudanças no começo de 95: um cronograma de objetivos para implementação foi acordado, visando o progresso do Programa; Oferta de assistência técnica alemã para a preparação dos projetos.	IAG sugere e o GOB adotou medidas para exercer maior liderança no planejamento, gerenciamento e coordenação do PPG7; para articular o PPG7 com outras iniciativas públicas ou privadas na região e para o desenvolvimento de uma visão estratégica e um plano de ação para a Amazônia. BIRD propõe que haja uma coordenação eficiente e efetiva por parte dos doadores e do Banco; visto o desafio que representa a fragilidade das instituições brasileiras responsáveis pelo Programa.
--	---	--	--

Reunião	Estrutura do Programa (1)	Instrumentos Reguladores e de Controle (2)	Instrumentos de Acompanhamento (3)	Mecanismos de Coordenação e Papel Estratégico dos Atores
Belém 6 – 7 julho 1995 2º Encontro	<p>Consenso sobre a realização do zoneamento ecológico-econômico, embora com dificuldades políticas e metodológicas. IAG sugere usa-lo no sentido de planejamento estratégico e somente depois, detalhado em uso da terra: Tipologia: 5 zonas;</p> <p>Projetos em implementação: PD/A; Resex; Centros de Ciência e Pesquisa dirigida;</p> <p>Projetos aprovados: PPTAL e SPRN, (íntegra 4 projetos, assinado antes da troca de governo federal e estaduais e o bilateral para o ZEE do Acre incorporado);</p> <p>Projetos em preparação: Flonas e Educação Ambiental;</p> <p>Fase inicial de preparação: Parques e Reservas (recursos remanescentes da Ucs do PNMA), o de Recuperação de áreas degradadas e o Manejo de recursos naturais (a focalizar sobre o ambiente aquático).</p> <p>Consenso sobre a criação de uma unidade de gerenciamento e monitoramento do Programa.</p>	<p>Resolução 68 de 27 agosto de 1995 estabelece MMA como responsável pelo repasse dos recursos aos demais executores (firmar convênios, incluir previsão de ingressos de recursos junto a Secretaria do Orçamento Federal/PR, respeitar normas de execução financeira)</p>	<p>Rain Forest Unit foi transferida para Brasília e foi criada uma unidade coordenadora na Secretaria da Amazônia. Os arranjos internos são variados (Comissões de Projeto, Grupos de Trabalho, participação das redes, etc.)</p> <p>IAG: o relatório da 4º reunião indica como questão chave o relacionamento do PPG7 com outros planos de desenvolvimento da região</p> <p>O papel dos projetos bilaterais continua sendo obscuro tanto para o GOB quanto para ONGs: definir estrutura gerencial compatível com as do PPG7</p> <p>Monitorar o desenvolvimento geral, incorporando tendências de desmatamento, demográficas e mudanças nas práticas agrícolas</p>	<p>Governo brasileiro descentraliza a gestão ambiental para Estados, Municípios e sociedade civil.</p> <p>Criado o Fórum de Secretários de Meio Ambiente e Planejamento da Amazônia.</p> <p>PNIAL, aprovada pelo Conamaz, e o PPG7 estão sob a mesma coordenação, a da Secretaria da Amazônia</p>

Reunião	Estrutura do Programa (1)	Instrumentos Reguladores e de Controle (2)	Instrumentos de Acompanhamento (3)	Mecanismos de Coordenação e Papel Estratégico dos Atores
<p>Bonn 10 – 12 setembro 96 3º Encontro</p>	<p>Crescente progresso na implantação dos subprogramas e projetos</p> <p>Ênfase na reformulação SPRN e na implantação do AMA</p> <p>Ressalta necessidade de ênfase no monitoramento do desmatamento e no apoio às iniciativas do setor privado (redução de custos e promoção de mercado dos produtos amazônicos = (análise conjunta nos projetos bilaterais)</p> <p>O PPG7 não pode resolver todos os problemas de desmatamento, mas sim demonstrar que objetivos econômicos e ecológicos podem ser desenvolvidos ao mesmo tempo; preservar o recursos genéticos da floresta; reduzir a contribuição de emissão de gases de efeito estufa e desenvolver um exemplo de cooperação internacional em problemas globais.</p> <p>Novos recursos: União Européia – 11,3 milhões de ecus para Pesquisa Dirigida, Educação Ambiental e Assistência técnica a projetos; França – US\$ 2,5 milhões para o PD/A e Mata Atlântica Grã Bretanha – US\$ 2 milhões para Estudos estratégicos do Promanejo Mata Atlântica pode ser um novo programa, mas há necessidade de fundos adicionais</p>	<p>Para facilitar execução orçamentária e financeira, a Resolução 14, de 21 março 1996: MMA coordena, acompanha, avalia e executa projetos na sua área e os Ministérios da Justiça e C&T executam os projetos que lhe são afetos. Impasses acerca dos procedimentos entre BIRD e implementadores</p>	<p>Estudos técnicos apresentados: INPE: “Deforestations Assessment and the Fire Detecting Programs in Brazil” Woods Hole Research Center: “Preliminary results of the study on the determinants of fire in the Amazon”; REBRAAF: “The role of agroforestry in the sustainable development of the Amazon” IMAZON: “Promising Initiatives in Forestry Management in the Amazon” BIRD: “Land-use Zoning in the state of Rondônia” Amigos da Terra e GTA apresentam uma análise do contexto amazônico, os rumos das políticas e do programa. ONG alemãs: indicam preocupações com o crescimento do desmatamento entre 1991-1995; deficiências na qualidade de vida da pop. Indígena e condições de pobreza na sociedade.</p> <p>IAG apresenta proposta de maior participação de seus membros (individualmente como especialistas ou grupos de especialistas) na preparação dos projetos, durante o período de implementação bem como no AMA, intensificando a participação desta instância entre os encontros regulares de 6 meses e dando continuidade ao acompanhamento;</p>	<p>Crescem esforços de integração PNIAL – PPG7.</p> <p>Cresce a importância da participação das ONG: na execução de projetos, na discussão política, nas reivindicações e em estudos:</p> <p>COIAB destaca que a proteção das áreas indígenas depende de educação, saúde e atividades econômicas e não apenas demarcação.</p> <p>Apoio dos Participantes às iniciativas do Conselho de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável Governador do Amapá representou governadores da Amazônia: ênfase na crescente liderança dos governos locais, a partir de 1995, na PNIAL e de suas políticas, bem como o esforço de alguns, como no Amapá que foi criado o Grupo de Coordenação Estadual para o PPG7. Ressalta que o PPG7 precisa incluir, no futuro, questões rurais e urbanas, de infra-estrutura, bem como, formas de envolver outros segmentos, como a “comunidade de negócios” e procedimentos rápidos no Programa</p> <p>Preocupação (doadores e IAG) com os “potenciais” impactos ambientais e sociais dos planos de infra-estrutura do Governo nas diferentes sub-regiões amazônicas (Brasil em Ação). Ressaltam fundamental importância da integração interna, entretanto, deve-se tomar iniciativas com outros setores, sobretudo infra-estrutura (transporte e energia)</p>

Reunião	Estrutura do Programa (1)	Instrumentos Reguladores e de Controle (2)	Instrumentos de Acompanhamento (3)	Mecanismos de Coordenação e Papel Estratégico dos Atores
Paris – Reunião Intermediária em abril 1997	MMA/BIRD: bases para transição para a 2º fase e recursos prioritários para a Reunião dos Participantes em 1998: US\$ 81,7 milhões Solicita-se ao GOB/BIRD proposta 2º fase, visando: novos países contribuintes; setor privado; novas fontes multilaterais e maior participação financeira do GOB.	MMA/BIRD destacam os mecanismos financeiros em uso: os fundos gerenciados pelo BIRD, os financiamentos paralelos e os projetos bilaterais (ainda sem definição o tratamento destes projetos).;	Melhorar conceito de integração com outras iniciativas do GOB dirigida a ao desenvolvimento Sustentável	Foco estratégico: fortalecer parcerias com o setor privado, com a estratégia de biodiversidade e com apoios locais Continuar aprofundando compromisso dos Estados amazônicos com os objetivos do Programa
Manaus 28-30 outubro 1997 – 4º reunião dos participantes	Tônica da 2a. fase do Programa (dirigida para os Corredores de Desenvolvimento da Amazônia : 3 tipologias – e transição entre 98 e 2000) SPRN: investimentos produtivos – estudar caso a caso e deve ser revisto com objetivo de avaliar as implicações conceituais AMA deve começar a funcionar em 1998 Projetos esperando início de implementação: Promanejo e Ceduc Em preparação: Parques e Reservas; Várzeas, Prodesque, AMA Propôs inclusão Mata Atlântica com projeto específico na 2º fase Novas contribuições: US\$ 47 milhões, dos quais US\$ 25 milhões em projetos bilaterais: Alemanha: DM 50 milhões (DM 15 em bilaterais e DM 12 para cooperação técnica) e possíveis contribuições para PD-I e AMA; União Européia: Resex e Projetos de pesquisa; Parques e Reservas e Prodesque (valores definidos após avaliação) e 12 projetos bilaterais associados; França: FF 12 milhões para o PD/A e projetos bilaterais associados; Estados Unidos: US\$ 10 milhões C&T; US\$ 20 milhões para projetos bilaterais associados e inclusão do projeto LBA (US\$ 25 milhões) como bilateral associado Japão: recursos para preparação de projetos usando fundos do PHRD (administrado pelo BIRD); Grã Bretanha: Parques e Reservas GEF e BID exploram possibilidades de financiamento no PPG7 Espanha demonstra interesse nos projetos Várzea e Prodesque; IFC oferece linha de crédito para pequenos e inovativos projetos na Região Norte; ECIP – programa de investimento no setor privado (da UE) oferece 1 milhão de ECU para joint ventures em negócios brasileiros-europeus;	Aprovados Critérios para inclusão de projetos bilaterais associados. A França apresenta a relação de seus projetos bilaterais associados Ênfase dada aos procedimentos do SPRN: dificuldades do lado dos doadores e do outro, os Estados e União. Definir procedimentos dos subprojetos com investimentos produtivos.	– Doadores enfatizam que o sistema de indicadores deve ser simples: o estudo que o BIRD apresentou necessita refinamento. Alguns doadores oferecem assistência técnica; Amapá sugere indicadores ambientais objetivos: superfícies desmatadas; superfícies recuperadas; número de sistemas agro-florestais estabelecidos, famílias beneficiadas, produtos não madeireiros vendidos, etc.... primeira avaliação da 1º fase será realizada em 1999; . transição para a 2º fase: deve-se definir a data do início da 2º fase e a finalização dos compromissos da 1º fase; levando em conta as “lições” da 1º fase, assim como deve estar coordenada temporalmente com a pressão atual para o desenvolvimento da Amazônia (corredores de desenvolvimento) visando que as lições aprendidas sejam incorporadas; Amapá sugere transformar as experiências de sucesso no PD/A em políticas públicas (ex: políticas de crédito, de pesquisa adaptadas, etc.) IAG: para começar a 2º fase é preciso transição e consolidação: projetos precisam ser concluídos, avaliações e lições aproveitadas. Regras claras entre GOB e BIRD para reduzir conflitos. Verificar compatibilidade dos corredores de desenvolvimento do Brasil em Ação com objetivos de conservação do PPG7. O contexto jurídico é favorável: lei de crimes ambientais, novo SNUC, Incentivos econômicos: Prodex, FNO, Protocolo Verde, mas é preciso encorajar investimentos ambientais em todos os níveis;	Doadores concordam com a visão do GOB sobre a Amazônia, mas enfatizam: a) necessidade de um balanço sócio-ambiental e econômico dos efeitos destes corredores b) necessidade balanço da participação populações locais no zoneamento e que c) a experiência internacional neste assunto deve ser avaliada; União Européia considera difícil fazer compromissos financeiros na 2º fase com projetos como Parques e Reservas, Promanejo, Prodesque e AMA que não começaram ainda; isto dificulta conhecer as lições, mas reconhece a necessidade de uma transição com fundos Papel estratégico da Comissão Interministerial de Coordenação do PPG7 na discussão da 2º fase Importância do CONAMAZ Importância do setor privado é destacada: autorizam BIRD a promover articulação e oportunidades com o setor privado. Amapá: “falta de uma concepção comum dos atores envolvidos sobre o desenvolvimento sustentável” (28/10/97) GTA: “corredores ecológicos como contraponto dos eixos de desenvolvimento não da certo: a região deve ser pensada integrada e dependente”. A2º fase tem que ter integração e coerência com ações dos outros programas governamentais – o Brasil em Ação tem que incorporar a dimensão ambiental e do desenvolvimento Sustentável pelo menos para a Amazônia.

Reunião	Estrutura do Programa (1)	Instrumentos Reguladores e de Controle (2)	Instrumentos de Acompanhamento (3)	Mecanismos de Coordenação e Papel Estratégico dos Atores
---------	---------------------------	--	------------------------------------	--

<p>Paris Abril 1999</p>	<p>GOB insere estrutura para a Mata Atlântica dentro do Programa. Novos financiamentos: Alemanha, União Européia, Grã Bretanha (foco em pobreza); Holanda (indígenas e Mata Atlântica); EUA (C&T e prevenção fogo). Necessidade de coesão do PPG7 como um programa e não uma coleção de projetos. SPRN: concordância com o princípio de utilização dos recursos em investimentos produtivos de municípios ou comunidades (critério a ser aprovado pelos doadores) até que o PD/B seja operacional. Proposição: ênfase em políticas públicas.</p>	<p>Necessidade de ser estudado na Revisão Institucional a simplificação dos financiamentos, o período de efetividade dos projetos e o papel dos diferentes atores do Programa.</p>	<p>Aprofundar trabalho sobre os indicadores de desmatamento para verificar o impacto do Programa neste item. Identificar indicadores capazes de medir o desenvolvimento do Programa e não de projetos; Revisão do mandato do IAG (a ser preparado pelo Banco);</p>	<p>O MMA reestrutura-se: 5 secretarias, sendo 4 temáticas (Biodiversidade, Recursos Hídricos, Assentamentos Humanos e Desenvolvimento Sustentável) e 1 regional (Amazônia). A Lei de crimes ambientais, aprovada em 1999, reforça papel do Governo; Participantes endossam que o governo brasileiro assumirá a liderança do PPG7, considerando os mecanismos legais que já existem. Em função das altas taxas de desmatamento, GOB negocia alternativas junto às lideranças locais. Alguns doadores acordam que futuras contribuições serão aprovadas em função da implementação efetiva, o anúncio de políticas consistentes e fundos de contrapartida.</p>
---	--	--	--	--

<p>Brasília outubro 99</p>	<p>Nova abordagem: Propõe que cada componente seja dirigido a um objetivo específico e diferenciado para cada espaço regional: no Arco do Desmatamento, projetos de produção sustentável; na Amazônia central, atravessada pelos ENID, combinação de proteção e produção e no "Patrimônio Florestal", proteção e vigilância em larga escala. Nova organização: Políticas públicas: SPRN além do projeto de Gestão e Políticas do PPG7 e Educação Ambiental. Proteção: Resex, Corredores Ecológicos e PPTAL. Produção sustentável: Promanejo, Provárzeas, Prodesque, Proteger e Comercialização. Pilotos – pesquisa; Centros de Ciência, Pesquisa dirigida, PD/A, PD/B, PDPI. Cooperação exemplar: Apoio a Monitoramento e Análise e Reforço à Unidade de coordenação no MMA. Proposta para criação e institucionalização de um Subprograma para a Mata Atlântica. Articular PPG7 com Proecotur, Prohem e Amazônia Sustentável</p>	<p>Acelerar a execução dos projetos, identificando os obstáculos que dificultam-na. Entraves: multiplicidade de fontes externas obriga o atendimento de normas e procedimentos próprios de cada doador; questionamento sobre as decisões e as alocações de recursos principais e dos juros acumulados pelo RFTe sobre o mecanismo de aprovação do BIRD. Financiamento: sugerem que cada componente tenha um único contrato. Alocação prioritária deve ser do RFTe uma parcela menor do doador interessado, mas o funcionamento do Fundo deve incluir a participação dos doadores na tomada de decisão. Implementação do Comitê Financeiro do Governo Brasileiro.</p>	<p>Nova Estrutura Institucional: Instância superior: Reunião dos Participantes Unidade Central do Programa: Comissão de Coordenação Conjunta; Comissão de Coordenação Institucional, composta por um Comitê de Doadores e uma Comissão de Coordenação do Governo; Diretorias Executivas (Mata Atlântica e Amazônia) formada por uma Secretaria Técnica (por componente estratégico) e por gerentes de projetos (gestão matricial); Coordenação Regional do PPG7. IAG: apoiar a formulação de estratégias e subsidiar os Participantes, avaliando os resultados, no nível estratégico. Instituir uma Comissão de Transição (GOB, BIRD e Doadores) para operacionalizar as mudanças para o novo modelo de gestão.</p>	<p>Responsabilidades estratégicas dos atores: O MMA deve assumir a liderança. Influenciar na formulação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável; Fortalecer a gestão do Programa; Diminuir custos e prazos na implementação dos projetos; Aumentar a participação e a formulação de alianças. Novos atores: setor privado.</p>
--	---	--	---	---

Reunião	Estrutura do Programa (1)	Instrumentos Reguladores e de Controle (2)	Instrumentos de Acompanhamento (3)	Mecanismos de Coordenação e Papel Estratégico dos Atores
Cuiabá 30 – 31 maio 2001	<p>Ênfase da fase de transição (18- 24 meses): aplicabilidade das lições aprendidas; replicação de modelos; proposição de políticas e nas recomendações principais.</p> <p>2º fase: 4 anos, com início em 2003. Visão de longo prazo sobre o futuro da Amazônia.</p> <p>Objetivos de: integração: entre os projetos do Programa e com as políticas de desenvolvimento dos governos federal e estaduais;</p> <p>linhas temáticas que abordem: assentamentos; praticas extensivas; políticas regionais e planos de infra-estrutura ou outras políticas relevantes;</p> <p>foco: áreas com alto risco de desmatamento e degradação;</p> <p>Ênfases:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sustentabilidade financeira dos projetos; - fortalecimento da participação das organizações da sociedade civil; - envolvimento do setor privado; - fortalecimento institucional das agências estaduais e federal. <p>Sem proposição de novos recursos dos doadores, mas o governo brasileiro deverá atingir a proporção de 50% dos recursos com seu próprio orçamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - modificação da estrutura e dos mecanismos de uso dos recursos para 2º fase. Recomendado que seja em linhas temáticas: a ser definido na fase de transição. - Na falta de novos recursos; recursos não comprometidos devem ser definidos em comum acordo do GOB, do BIRD, dando prioridade ao funcionamento das redes de organizações da sociedade civil e do IAG. - Ajustes no Acordo-Quadro entre o GOB e o BIRD, incluindo a provisão de fundos de contrapartida, seguido pela aprovação do Senado deve ser obtida até março de 2002. 	<ul style="list-style-type: none"> - Projetos definidos com resultados verificáveis. - Clara estratégia para melhorar a eficiência e eficácia: - dos sistemas de monitoramento e análise, particularmente o projeto AMA; - de aprendizagem - de comunicação e disseminação interna e externa; - análise das tendências nas regiões de floresta tropical; - novas alianças. - Disseminação de modelos de experiências e análises, com especial prioridade para o aprendizado com o Subprograma Projetos Demonstrativos. - Governo Brasileiro deve revisar a estrutura e o funcionamento da Comissão Brasileira de Coordenação (CCB), envolvendo outros atores importantes de maneira a aumentar a sua influência sobre as políticas que afetam as florestas tropicais. - Novos membros do IAG passam a ser aprovados pelo JSC (Comitê de Coordenação Conjunta). - O JSC revisará o progresso da implementação da agenda de compromissos da fase de transição. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério de Meio Ambiente deve assumir o papel de agência líder, mantendo a importância do governo federal no Programa; os novos arranjos institucionais incluindo Estados e Municípios devem ser considerados na fase de transição. - Banco Mundial mantém o papel de fiduciário e supervisor nos projetos com recursos do RFT. Entretanto deve apoiar o GOB na formulação da estratégia do Programa; colaborar no envolvimento do setor privado e apoiar na coordenação com outras atividades financiadas pelo GEF. Recomendações para o envolvimento de outros atores externos ao Programa: - PPG7 deve ser uma linha separada no PPA; - GOB deve revisar outros financiamentos (FNMA; FUNBIO; PNMA II) visando coordenação com o PPG7; - sistematizar a troca de experiências com outros países amazônicos; - apresentar resultados do Programa na Rio + 10 e na Cúpula do G-8.

(1) Envolve os subprogramas e projetos e o comprometimento de novos financiamentos.

(2) Refere-se às normas do desenho do projeto, a questão de acesso a recursos e prestação de contas, as condicionalidades previstas nos Acordos;

(3) São os meios utilizados para a avaliação, acompanhamento e supervisão intra-projetos, externos e indicações pertinentes à necessidade de apropriação interna da realidade regional.

Fontes: documentos oficiais do Banco Mundial, referenciados na bibliografia.

Capítulo 5 - O PPG7 e o zoneamento ecológico-econômico

No período subsequente aos governos militares, a fase de redemocratização da política nacional, o discurso do zoneamento ecológico-econômico e sua prioridade para a Amazônia, ocupou um importante lugar nos meios técnicos brasileiros substituindo, parcialmente o debate sobre o ordenamento e planejamentos públicos. Enquanto em outros países da América Latina a discussão girava em torno do ordenamento territorial por meio da ação do Estado, no Brasil, esse conceito parece ter entrado numa fase de esquecimento. Na própria Constituição a questão do ordenamento ficou difusa em vários capítulos, enquanto outros temas foram tratados detalhadamente.

Concomitantemente ao aumento da visibilidade e da mobilização a respeito de temas ambientais e conservacionistas, reduz-se o universo do planejamento estatal. Foi um momento propício para a disseminação de novas idéias, novos conceitos, novos instrumentos. Período coincidente com a elaboração e início de implementação do PPG7 e, conseqüentemente, a aprovação da temática para integrar o modelo do Programa.

Ao analisar o quadro político-institucional e os resultados do PPG7 indicou-se a importância da configuração territorial nas políticas públicas e na possível redução dos vetores que causaram fortes impactos na Amazônia. Neste Programa o tema ordenamento teve *status* diferenciados, mas de uma certa maneira sempre foi relacionado com uma função de Estado, democrático, aos quais se incorporava a participação social. Especialmente significativo como instrumento de base territorial, o zoneamento ecológico-econômico, tem sido objeto de discursos, práticas e resultados diversos.

1. Ordenamento territorial ou preservação?

No decorrer do processo de revisão do PPG7 (1999-2000), propôs-se uma estratégia espacial, considerada adequada às diferenciadas problemáticas amazônicas. Não foi esta a primeira vez que uma macro-visão da Amazônia e as tendências de ocupação e incorporação econômica tinha sido

demandada. Necessidade explícita, portanto, de um zoneamento. O discurso que prevalece para a Amazônia é a possibilidade de um outro modelo de desenvolvimento, que não reproduza as mazelas ambientais e sociais do modelo escolhido para o país. Assim, uma alternativa que pode ser testada para incorporar as dimensões ambientais e sociais se dá com a elaboração do zoneamento ecológico-econômico.

Trata-se de assunto polêmico em função das diferentes correntes de pensamento e de experiências técnicas com maior ou menor grau de sucesso. Vale lembrar, por já ter sido tratado no capítulo dois, que também a base técnico-científica evoluiu consideravelmente desde o início da década de 90. Sem ser uma relação exaustiva dos autores que analisaram e apresentaram propostas para o zoneamento na Amazônia, é importante destacar AB'SABER (1989); FERREIRA (1990); CARDOSO DA SILVA (1990), SCHUBART (1992); DENIS MALHAR (199); ROSS (1998); STEINBERGER (1999), MILLIKAN (2000).

A proposta final do processo de Revisão de Meio Termo do PPG7 foi de atuar de maneira diferenciada nas três sub-regiões denominadas de *Arco do Desmatamento* (Amazônia Oriental e Meridional), *Eixos de Integração* (Amazônia Central) e *Patrimônio Florestal* (Amazônia Ocidental). Esta proposta, baseada em cenários traçados em função das mudanças em curso na Região identificados por BECKER (1999), apontava as tendências de uma nova espacialização da Amazônia. Traçados para a Reunião de Participantes de 1999, em Brasília, tais cenários reforçaram as dinâmicas e as configurações territoriais da Região¹, identificadas por THÉRY (1998), realizado no ano anterior por conta da própria Secretaria da Amazônia. Os elementos identificados por ele serviram como balizadores nas discussões intersetoriais entre instituições do governo federal sobre o real macrozoneamento da Amazônia². A Secretaria buscava se apoiar na compreensão e na reflexão sobre o futuro da Região, elegendo como prioritárias diversas outras frentes que pudessem servir como modelos de desenvolvimento sustentável, como o Probem, o Proecotur, e desta maneira, passou a considerar o PPG7 um programa prioritário, mas não o único e nem o de maior importância para o contexto amazônico.

Inúmeras iniciativas, demandas variadas de setores ambientalistas governamentais e não governamentais vinham ocorrendo desde meados dos anos 80, demandas características do período que BECKER (1996) denomina período da fronteira sócio-ambiental, das redes tecno(eco)lógicas.

Uma das mais importantes iniciativas deste período foi, sem dúvida, o Programa Nossa Natureza (1988-89) analisado no capítulo dois. Somente para retomar alguns elementos do capítulo dois, destacaram-se entre as recomendações ao próprio Governo Federal a elaboração do macrozoneamento e dos zoneamentos ecológico-econômicos para a Região, reforçando, assim, a necessidade de ampliar o conhecimento e os mecanismos capazes de garantir a qualidade ambiental na Amazônia, definida como Patrimônio Nacional na Constituição de 1988.

Embora com as críticas de alguns segmentos da sociedade, principalmente os setores técnicos ambientalistas acreditavam que o deslocamento do zoneamento, da área ambiental para a estratégica, teria um expressivo papel no projeto de desenvolvimento nacional com a inclusão da dimensão ambiental no mesmo grau de importância das variáveis sociais e econômicas. Abriram-se novos caminhos para que o IBGE, INPE, SAE, IBAMA, Universidades entre outros, desenvolvessem teórica e conceitualmente este instrumental-operacional para o planejamento regional. Estas instituições passaram a desenvolver estudos e iniciaram o uso do ZEE, com forte conteúdo ambiental, em planos e em novas experiências de reordenamento de áreas definidas (o IBGE chegou a fazer alguns módulos prioritários, como exemplos, pode-se citar o sudoeste amazônico; o núcleo Marabá-PA e a área da periferia nos estados do Pará e Maranhão do Programa Grande Carajás; a área Xingu-Iriri – PA; a bacia do Rio Branco – RR).

Foram criadas as Comissões Nacional e Estaduais com prioridades para a realização do zoneamento, definindo uma nova metodologia para ser testada. A SAE detinha o poder de elaborar toda estratégia de Governo e entre seus objetivos, destacava-se o de poder apresentar ao mundo, na Conferência do Rio, a alteração do posicionamento do governo federal em relação à Amazônia, com um modelo baseado em uma visão mais “verde”, na combinação de elementos da preservação e de crescimento

econômico: o diagnóstico e as propostas de macrozoneamento da Amazônia, no entanto, só foram concluídas em 1996.

Foi neste contexto de expressivo aumento do conhecimento científico a respeito do meio ambiente e da importância do uso desse conhecimento para se planejar o desenvolvimento regional, que o PPG7 foi negociado.

Em Genebra (dezembro de 1991), a SAE apresentou o projeto zoneamento ecológico-econômico, como parte do SPRN, definindo-se como sua agência executora. Era um dos cinco projetos do Subprograma que deveria compatibilizar dados e informações geradas pelos outros projetos, sistematizar os dados do estudo do macrozoneamento e, com isto montar um sistema nacional de informação. Seria a SAE a agência executora a se encarregar da disponibilização destas informações para os Estados amazônicos.

Naquela época, o grau de complementaridade e inter-relação entre projetos era visto da seguinte maneira (PPG7, 1991:08):

“i) o ZEE seleciona áreas críticas para o monitoramento; ii) os dados e informações gerados pelos projetos de pesquisa dirigida reforçam o monitoramento; iii) o fortalecimento institucional melhora a capacidade dos Estados na política, utiliza dados da pesquisa dirigida, reforça legislação, facilita o processo de descentralização para manejo das Unidades de Conservação e as Unidades de conservação são laboratórios naturais para pesquisa científica”

Assim como no contexto nacional, neste período, elevou-se a importância do Zoneamento ecológico-econômico também no âmbito do PPG7. O IAG contribuiu neste debate com recomendações tanto para a estruturação do projeto em si, como na discussão sobre o macro-zoneamento regional e no reforço do zoneamento como instrumento de planejamento.

Já em suas primeiras missões o IAG indagava sobre a ambiguidade e a falta de conceitos explícitos de zoneamento, monitoramento e controle, assim como os critérios escolhidos para a seleção de áreas prioritárias e também sobre os padrões compatíveis com os sistemas de informações previstos. Recomendação após recomendação, o IAG reforça a necessidade de fundamentar a discussão acerca do

zoneamento através da explicitação do seu conceito, de sua metodologia e sua função e uso indicando a necessidade de dar-lhes um sentido de planejamento estratégico e com isto, reorientar, inclusive, investimentos.

Desde 1994, portanto, o IAG já expressava sua preocupação com a falta de uma estratégia territorial do programa, enfatizando que o ZEE poderia cumprir esta função. Foi a partir deste período que o SPRN voltou-se novamente a solicitar apoio na comunidade científica para detalhamento de uma metodologia que incorporasse tais preocupações, sugerisse uma seleção dos aspectos mais importantes no levantamento de informações básicas, e que também incorporasse os atores sociais, não se restringindo ao universo governamental.

Aos poucos, no período entre 1989 a 1995, a SAE foi perdendo poder - técnico, político e institucional - tornando-se incapaz de colocar nas mãos dos decisores as proposições concretas que pudessem servir como base para a adoção de um modelo de desenvolvimento diferenciado do anterior. O processo de ocupação seguia livremente. A frente pioneira continuou avançando, o desmatamento seguiu seu curso, as políticas setoriais de infra-estrutura prosseguiram, novas cidades continuaram surgindo e crescendo. A densificação econômica regional seguia reproduzindo o antigo modelo já conhecido no país.

Os projetos e experiências “mais verdes”, baseados nos conceitos de desenvolvimento sustentável difundidos internacionalmente ou se perderam nas complexidades conceituais e imprecisões científicas, nas relações interinstitucionais e obrigações internas administrativas complexas...e outros, construídos segundo a visão própria de cada segmento, em pequenas áreas.

No contexto nacional, a SAE perde importância na estrutura governamental, que se vê refletida no âmbito interno do PPG7.

Entre a reunião de Genebra (1991) e a de Belém (1995), um dentre seus cinco projetos foi transformado em atividade e, após o encontro de Belém, transformou-se o SPRN em um único projeto, constituído de quatro linhas de atividades, o zoneamento ecológico-econômico, o fortalecimento institucional, o monitoramento e controle e fiscalização. A SAE, sufocada por questões admi-

nistrativas internas, às quais se juntavam inúmeras razões de cunho político, impediram-na de cumprir as condicionalidades impostas pelo projeto para acessar os recursos disponibilizados no SPRN. Esse fato estimulou a incorporação do ZEE como um dos componentes internos dos projetos de gestão ambiental integrada, seguindo-se em uma nova modificação do SPRN, em 1996.

Apesar da perda de importância institucional e do universo a que ficou reduzido o ZEE, o IAG continuou considerando o potencial de uso deste instrumento como orientador do uso do território, e recomendou em 1996 que:

“ para dar ao zoneamento uma força propulsora maior, os financiamentos do Banco (Mundial) poderiam estar disponíveis apenas para as atividades econômicas que estejam em consonância com o zoneamento ecológico-econômico ” (PPG7, IAG, 1996 :10).

Recomendou ainda que como instrumento orientador do uso do território, o zoneamento faria parte dos projetos de gestão ambiental integrada, que estavam sendo previstos para abranger grandes áreas, ao testar sua metodologia e permitir o seu uso num futuro imediato na sustentação de atividades econômicas ambientalmente viáveis.

Mas, se por um lado, a integração do tema como componente de um sub-projeto poderia permitir sua concretização, por outro, tal fato constituiu-se num indicador de redução da importância do ZEE, pois, de um projeto único, a macrodiretriz estratégica para o desenvolvimento regional, acabou por se transformar em atividade de projeto, difícil de implementar pelo desconhecimento da maioria dos participantes e disputando espaço com outros instrumentos, bem mais precisos, de comando e controle (controle, fiscalização, monitoramento) e para os quais já haviam procedimentos claros e estabelecidos e com os quais os OEMA lidavam com maior segurança.

Um dos grandes desafios durante a preparação dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) foi destacar a função orientadora e preventiva do ZEE e procurar convencer os executores estaduais da necessidade de experimentá-lo, ainda que estivesse perpassado pelas dúvidas metodológicas.

Questões fundamentais, não resolvidas, reforçaram as dificuldades

As dificuldades técnicas e teórico-metodológicas sobre a escolha da base geográfica como unidade territorial (bacias hidrográficas, ecossistemas, biomas ou município, cidade, região); da escala (macro-regional, sub-regional, local); das diferenças no grau de detalhamento das informações e de sua integração à base geográfica; de adequabilidade das informações à escala exigida e de métodos de negociações com os atores exigem constantes debates, não estando, no entanto, resolvidas.

Embora os aspectos relacionados à definição do que é zoneamento ecológico-econômico e as correntes teóricas que sustentam este instrumento técnico, e, ao mesmo tempo político, já tenham sido analisados no capítulo dois, compreender as dificuldades de implementação deste instrumento no SPRN³, impescinde da apreciação destas abordagens, pois que, o zoneamento inseriu-se, entre as maiores polêmicas do PPG7. Isto, de certa maneira fez intensificar os mal-entendidos no âmbito do Subprograma Política de Recursos Naturais a respeito do papel dos Estados, da União, dos doadores e de outros atores e ressaltar as diferentes visões do zoneamento ecológico econômico.

Essa temática envolve atores distintos, diferentes territorialidades, criadas no âmbito da reconceitualização da chamada “questão ambiental”⁴, e, consequentemente diferentes versões do mesmo objeto. Macrozoneamento, zoneamento ecológico-econômico, zoneamento participativo, zoneamento na ótica dos atores, zoneamento ambiental, são alguns dos qualificativos relacionados quando se definem as razões pelas quais deve-se elaborar um zoneamento.

Destacando-se no conjunto de questões apresentadas, a seleção das informações principais que devem constar dos levantamentos é um aspecto fortemente vinculado aos interesses e aos objetivos de sua realização. Assim, um dos aspectos que definiriam a metodologia apropriada relaciona-se aos objetivos que o zoneamento deve atender e às questões quais e para quê serviriam as informações a serem selecionadas.

Assim, as bases metodológicas serão, portanto, distintas. Grupos técnicos apoiados em avanços científicos na abordagem deste instrumento de planeja-

mento e, podem ser classificados em quatro grandes conjuntos, os dois primeiros já analisados no capítulo dois, desenvolvidas pelo IBGE e INPE. Servindo-se da metodologia proposta pelo INPE, fundamentada na identificação da vulnerabilidade natural dos solos, BECKER e EGLER (1996) se preocuparam em incluir novos parâmetros sociais, políticos e institucionais, visando definir as potencialidades sociais, deixando de lado outros aspectos ecológicos, não valorizando a biodiversidade.

O terceiro agrupamento, constituído pelas metodologias participativas que destinam-se a serem usadas para o planejamento do município e/ou de áreas comunitárias. Estas incorporam as negociações dos conflitos e, especialmente seminários para a socialização das informações que visam a valorização dos recursos naturais, desde o momento inicial dos trabalhos. Estas metodologias baseiam-se no conceito de unidades de desenvolvimento, definida como a unidade espacial (PPG7,1997b).

Finalmente, nos Estados de Rondônia e Mato Grosso, na escala 1:250.000, se basearam no detalhamento de aproximadamente 30 variáveis do meio físico, social e econômico. Os levantamentos prolongaram-se por períodos extremamente longos, com inúmeras dificuldades de compatibilidade das informações e com um custo também bastante elevado. Ambos os projetos de RO e MT, do início dos anos 90, foram concluídos somente em 2000. Seus resultados foram incorporados ao processo de planejamento de cada estado e estão disponibilizados em meio digital.

Pode-se perceber portanto, que segundo a escala desejada e o objetivo do zoneamento, há necessidade de buscar-se uma metodologia mais apropriada. As experiências extremamente longas e de altíssimo custo dos zoneamentos da Amazônia Legal (IBGE, 1990-1996), Rondônia (1991) e Mato Grosso (1992) e a reduzida aplicação dos conhecimentos gerados nos zoneamentos, ao ordenamento e uso do solo, foram, destarte, os motivadores da demanda de uma nova metodologia, para ser aplicada aos projetos do SPRN.

Ausência de diretriz global, perda de atributos de comparação

É neste contexto, entre necessidades e questionamentos, que uma metodologia para o SPRN foi desenvolvida. O termo de referência reforçava a

necessidade de rápidos procedimentos, de incluir aspectos sociais e econômicos, relegados à um segundo plano na metodologia do IBGE e do INPE e de permitir a comparabilidade regional, visando a elaboração de políticas comuns de gestão ambiental. A proposta final – um roteiro metodológico para o SPRN (BECKER e EGLER, 1996) trouxe a inclusão de aspectos sócio-econômicos, institucionais e de processos de discussão com governos municipais e comunidades. Visualizando-o como um instrumento técnico e político⁵ para o desenvolvimento da Amazônia, BECKER e EGLER (1996) explicitaram os conflitos inerentes aos interesses de classes na apropriação do espaço e dos recursos ambientais. Complementando a metodologia do INPE, propuseram a avaliação do conjunto de elementos biofísicos e econômico-sociais, através da vulnerabilidade natural à erosão e da potencialidade social de cada unidade territorial e a sua representação em mapas-síntese. A terceira fase, baseada nos parâmetros anteriores e nos níveis de sustentabilidade e na legislação existente, convergiu para uma tipologia de *áreas produtivas, áreas críticas (de conservação e de recuperação) e áreas institucionais*. Estes aspectos constituíam-se em subsídios à negociação com os atores da região onde o zoneamento estaria sendo realizado.

Pensada para ser aplicada em escala regional – 1:250.000, propôs negociações com comunidades locais, de importância no contexto regional, embora sem sugerir qual o momento. A ausência de aportes e métodos de participação e de resolução de conflitos nutriram as críticas, as acirradas polêmicas e conflitos de interesses entre os participantes do Programa e suscitou debates por todo o país⁶. Começar desde o início dos levantamentos? A partir da seleção das variáveis? Depois de algumas etapas já concluídas e com proposições de zonas e usos; etc.? Cada doador, cada supervisor ou executor do SPRN considerava o seu «momento» como o adequado, para a participação das comunidades, reduzindo fortemente as possibilidades de início dos projetos nos Estados.

Outro aspecto, também muito questionado foi a redução de todos os aspectos ecológicos à vulnerabilidade à erosão. Uma variante desta metodologia foi utilizada por MARQUES e MARQUES (1999) substituindo-a por vulnerabilidade à degradação ambiental

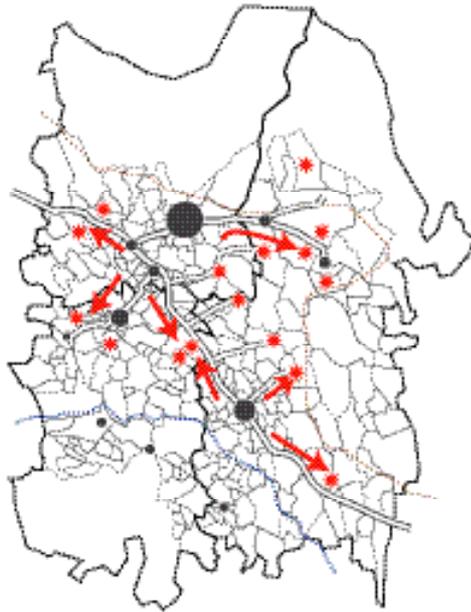
no zoneamento ecológico-econômico da fronteira com a Venezuela, no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica, realizado pela CPRM, e, introduzindo, de alguma forma, a biodiversidade como um dos aspectos fundamentais.

Dificuldades também ocorriam a partir leitura do documento metodológico, por não permitir uma visualização de sequências. De uma maneira esquemática, as figuras 5.1 (a e b) ressaltam-nos passos das etapas previstas por esta metodologia, especialmente quanto aos aspectos da realidade sócio-econômica, prevendo-se, com isto, avançar passo a passo. O desafio era torná-la mais operacional, desenvolvendo-a, esquematizando-a e adaptando-a, à medida de sua aplicação, às características próprias de cada realidade, junto com os municípios ou agrupamentos de municípios das áreas prioritárias do SPRN. Esta operacionalidade resultaria num diagnóstico expedito como etapa às diretrizes para o ordenamento. De uma certa maneira, estar-se-ia servindo «molde» proposto por Ab'Saber, ao ressaltar os elementos, ao proceder-se à identificação e ao reconhecimento da realidade existente (limites municipais, estradas, núcleos urbanos, limites propriedades, frentes pioneiras, elementos que caracterizam dinâmicas - demográficas, produtivas, sociais, etc.) e as intervenções previstas a curto e médio prazo, espaços controlados (áreas protegidas, terras indígenas, etc.). Ao cartografar estes elementos destacar-se-iam as dinâmicas e seus espaços, suas zonas de diferentes características. Com este retrato da realidade, promover-se-iam debates a respeito do ordenamento e do uso futuro do território.

Como não houve convergência de interpretações e nem consensos quanto ao uso, a metodologia, objetivos e funções do ZEE, a disputa metodológica escondeu as verdadeiras razões: entre os parceiros doadores do SPRN prevaleceu a idéia que os Estados e Ministério estariam usando recursos de doação para cumprimento de uma obrigação estrutural, reduzindo com isto os recursos a serem aplicados nos objetivos maiores do Subprograma, o monitoramento, o controle, a fiscalização.

Na verdade, a existência destas falhas serviram de escudo. Aeste fato, agrega-se a falta de vontade política por parte das instituições envolvidas dispersou a discussão, reduzindo as chances de realização.

5.1a - Zoneamento-tipo de um município imaginário

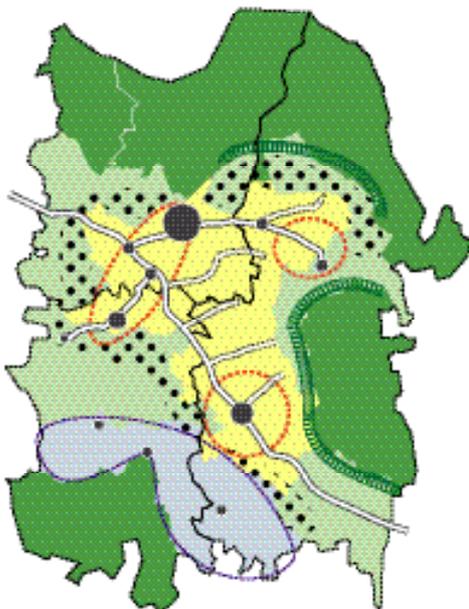
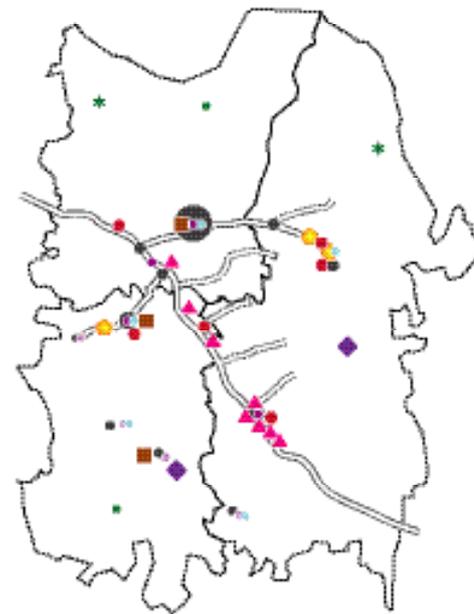


I - Situação existente

- ==== Estradas
- Estradas planejadas
- Núcleos de povoamento
- ➔ Progressão pioneira
- ★ Desmatamentos recentes

II - Formas de intervenção

- Unidades de conservação
- ★ Reservas indígenas
- Escolas ativas / paralizadas
- Postos de saúde ativos / paralizados
- ◆ Assentamentos do INCRA
- ▲ Empréstimos do Banco do Brasil
- Novos estabelecimentos comerciais
- Projetos PD/A
- ◆ Pesquisas dirigidas

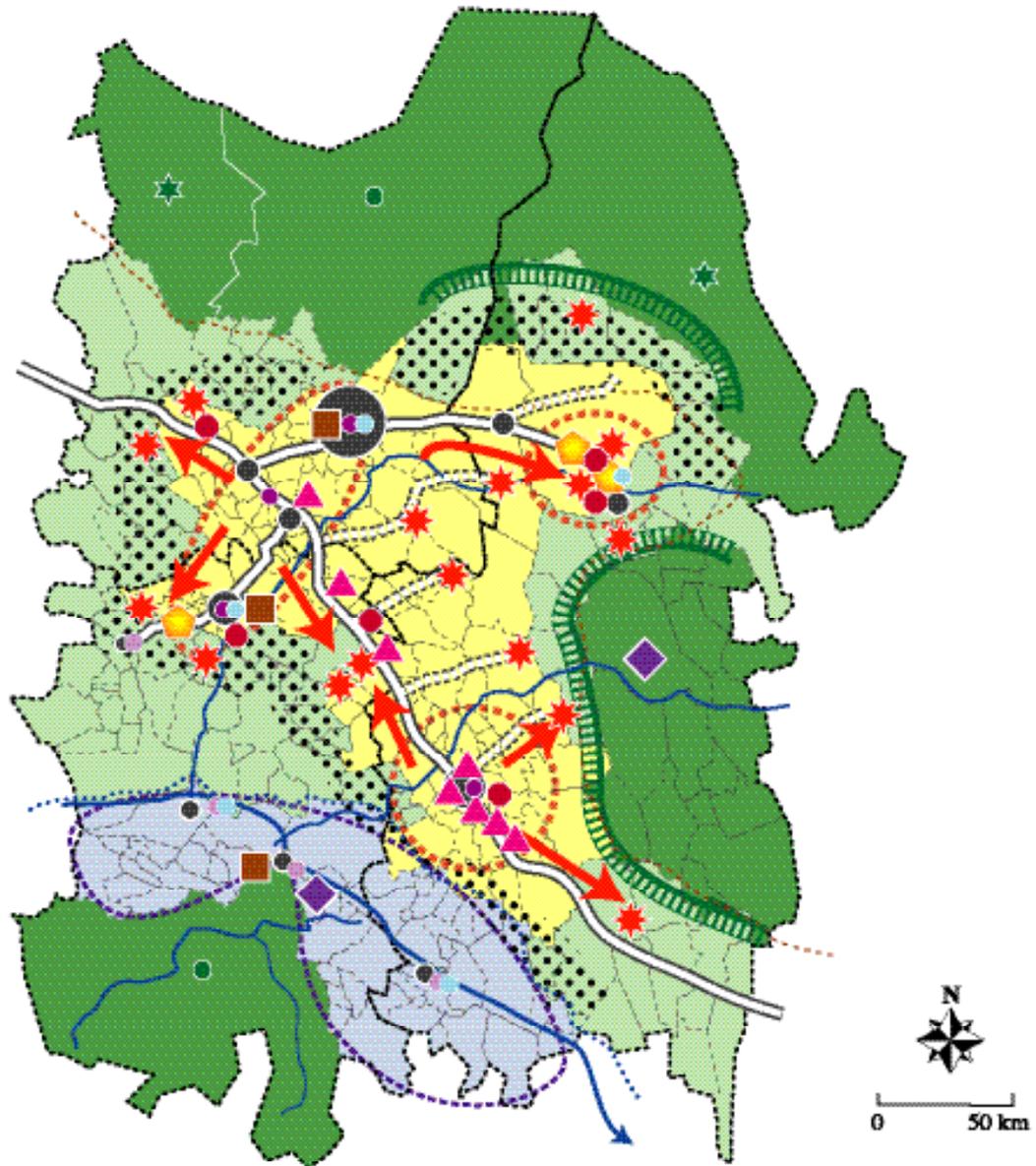


III - Zonas e tipos de ação

- Espaço das comunidades ribeirinhas
- Consolidação
- Espaços produtivos
- Recuperação
- Espaço em processo de incorporação
- Expansão controlada
- Espaços protegidos
- ▬ Preservação



5.1b - Zoneamento-tipo de um município imaginário



I - Situação existente

1 - Quadro físico

- Curva de nível 100 m
- Limite da várzea
- Rio

2 - Fronteiras políticas

- Fronteiras municipais
- Limites das propriedades

3 - "Fronteiras" pioneiras

- Estradas
- Estradas planejadas
- Núcleos de povoamento
- Progressão pioneira
- Desmatamentos recentes

II - Formas de intervenção

1 - Política de conservação e política social

- Unidades de conservação
- Reservas indígenas
- Escolas ativas / paralizadas
- Postos de saúde ativos / paralizados

2 - Política de produção

- Assentamentos do INCRA
- Empréstimos do Banco do Brasil
- Novos estabelecimentos comerciais

3 - Ação do PPG7

- Projetos PDA
- Pesquisas dirigidas

III - Zonas e tipos de ação

- Espaço das comunidades ribeirinhas
- Consolidação
- Espaços produtivos
- Recuperação
- Espaço em processo de incorporação
- Expansão controlada
- Espaços protegidos
- Preservação

©NAM/HT2002

Em síntese, pode-se construir o seguinte quadro:

- β Enquanto para o Governo federal o zoneamento ecológico-econômico representava a possibilidade de identificação dos quatro tipos de áreas para i) de expansão; ii) consolidação da economia e do desenvolvimento; iii) áreas consideradas frágeis e destinadas à conservação e preservação, *estrito sensu*; iv) áreas destinadas à recuperação;
- β Para o Governo da Alemanha, o zoneamento deveria servir exclusivamente para a identificação de áreas de preservação, destinadas ao estabelecimento de Unidades de Conservação;
- β Para o Governo do Reino Unido, que dava assistência técnica para quatro Estados, o zoneamento teria que ser participativo e envolver mecanismos para satisfazer os anseios de desenvolvimento de cada comunidade.
- β Para os Estados amazônicos deveria servir a um extenso leque de abordagens: para alguns estados, o zoneamento em nada modificaria as tendências de ocupação e de desenvolvimento já apresentadas em suas regiões; para outros, a expectativa de uso efetivo no planejamento e na determinação dos usos de seus territórios.

Estas divergências, especialmente entre o Governo brasileiro e o Governo alemão foram expressas formalmente⁷, sinalizando:

“a metodologia aplicada (Becker e Egler, 1996) se nos apresenta mais como instrumento para desenvolvimento econômico do que para a proteção dos recursos naturais no sentido mais estreito. Temos a impressão que, por equipar-se fragilidade com o risco de erosão, não valoriza o mérito ecológico da proteção de um ecossistema.

[...] Um enfoque assim não nos parece apropriado para levar aos objetivos desejados, uma vez que na atualidade há um amplo consenso no sentido de que as múltiplas funções ecológicas da bacia amazônica somente poderão ser preservadas através de um sistema de unidades de conservação interligadas por corredores, o que implica como inevitável a criação de unidades de conservação mesmo em regiões com potencial econômico.

[...] os recursos financeiros alemães se destinam a contribuir diretamente para a proteção e conservação dos recursos naturais, especialmente às florestas e à biodiversidade, não podendo ser financiadas quaisquer ações objetivando o desenvolvimento econômico em geral”.

Estas divergências criaram um divisor: os Estados do Pará, Amazonas e Acre, com financiamento do governo alemão não adotaram a metodologia proposta para o SPRN. Desenvolveram diferentes experiências, dirigindo-se para trabalhos de parcerias e zoneamentos locais. Estados financiados com recursos da UE, RFT e cooperação do governo britânico, em função dos apoios políticos dos governos estaduais, avançaram na utilização técnica do instrumental como o Amapá e o Tocantins na proposição da carta-síntese de subsídios à gestão, entretanto, enfrentaram fortes resistências junto ao BIRD. O avanço desta atividade em Roraima estava circunscrita ao setor ambiental, visto que a prioridade do governo estadual era a produção de grãos. Rondônia e Mato Grosso dispunham de projetos específicos, com altos volumes de recursos e atividades bastante adiantadas, dentro do Prodeagro e do Planaflo.

São fatos que demonstram a inexistência de um fio condutor capaz de agregar os interesses estaduais ao interesse do governo federal e dos parceiros internacionais. Esta quebra de lógicas políticas já tinha sido ressaltado pelo GTA e AMIGOS DA TERRA (1996:26), antes mesmo do acirramento dos conflitos:

“(...) a solução de estadualizar o enfoque, principalmente no que se refere às ações de monitoramento e vigilância, controle e fiscalização deveria ser harmonizada com abordagens mais estratégicas de gestão ambiental, em que a lógica regional e ecossistêmica pudesse ser privilegiada. Deve-se efetivar comparações entre as diferentes agendas estaduais e federal no que se refere à gestão ambiental e do território, construindo uma matriz de checagem na busca da integridade do patrimônio ambiental da região”.

Certamente, neste processo de discussão metodológica não faltaram propostas e nem recomendações acerca da urgente necessidade do macrozoneamento da Amazônia e de zoneamentos mais regionalizados, de maneira que pudessem ser maximizados os resultados e os produtos intermediários do PPG7.

Os diversos macrozoneamentos

Entre o momento inicial do Programa, em 1992, 5 anos após, em 1997, e em 2000, quando na Revisão de Meio Termo do Programa dizia-se ter chegado ao momento da “grande virada”, não faltaram recomendações para que a estratégia territorial dispersa do PPG7 fosse redirecionada; nem para que se ampliasse a importância dada ao macrozoneamento da Amazônia. O PPG7 deveria ter incorporado, em sua estratégia geral, a preocupação com os impactos, com os conflitos de usos de recursos e com os modelos de desenvolvimento implantados pelos diferentes planos governamentais para a Amazônia, especialmente o “*Brasil em Ação*” e posteriormente o “*Avança Brasil*”.

Em 1995, o seu 4º encontro, o IAG propunha que, para evitar ambiguidades, o zoneamento deveria envolver 2 níveis: o zoneamento “estratégico” da função territorial (um macrozoneamento), outro de planejamento, mais detalhado, de uso da terra. Para o nível estratégico propuseram:

Tipo 1 – “áreas de preservação”, as unidades de conservação de uso indireto;

Tipo 2 – “áreas de uso restrito”, áreas indígenas, reservas extrativistas, florestas nacionais, etc.;

Tipo 3 – “pontos quentes”, áreas que estão sendo rapidamente colonizadas, com rápida mudança do ecossistema, para as quais seriam realizados estudos mais detalhados de zoneamento;

Tipo 4 – “áreas em produção com forte influência antropogênica”;

Tipo 5 – “áreas degradadas”.

Em 1996, o Governo Brasileiro propunha, em Bonn, durante a 4ª reunião dos participantes, usar o ZEE para negociar o uso do solo e definir as políticas que suportariam este uso, portanto, apresentava assim um macrozoneamento da Amazônia:

“corredores de conservação”: as prioridades seriam para estabelecer Parques e Reservas (corredores ecológicos), enfatizando as atividades para manter a biodiversidade, consolidar as Unidades de Conservação (UC) ; promover, em áreas privadas, atividades econômicas com conectividade com a UC (ecoturismo, desenvolvimento de recursos florestais não madeireiros, etc.)

“corredores de desenvolvimento” : apoiar atividades com o setor privado para desenvolvimento de atividades ambientais economicamente competi-

vas; fundos para infra-estrutura local ou para comunidades locais e negócios que adotarem produtos e tecnologias ambientais; financiar atividades de preparação de projetos (desenvolvimento de mercados para produtos agroflorestais, etc)

e “espaços inter-corredores (intermediários)”: apoio a pequenos empresários para adoção de novos produtos, processos e tecnologias em negócios sustentáveis, prioridades para atividades desenvolvidas nos PGAs do SPRN, como extrativismo, gestão florestal sustentável, silvicultura, agrosilvicultura, piscicultura.

Esta clara proposição do Governo brasileiro demonstrava a sua visão do uso do macro-zoneamento e dos zoneamentos ecológico-econômico dos PGAs, a serem aplicados no caso da Amazônia.

Percebe-se, no entanto, posições inconciliáveis quanto ao entendimento e uso do instrumento, as quais se refletem fortemente no interior dos projetos do PPG7 e que polarizam os argumentos de cada ator: se para o Governo brasileiro, o uso do ZEE deveria servir ao desenvolvimento; para o governo alemão, o uso deste instrumento seria restrito à preservação; para o governo inglês, sua utilização voltava-se à negociação dos conflitos originados pelos diferentes usos requeridos pelos atores locais e sobretudo ao financiamento de atividades produtivas sustentáveis; para o Banco Mundial, havia uma indefinição entre defender, e replicar os modelos desenvolvidos pelos zoneamentos do Prodeagro e Planaflo, ou concordar com o posicionamento do governo alemão, restringindo seu uso. Havia portanto, uma miscelânea entre conceitos, escalas, funções, usos e aplicabilidade deste instrumento.

Em 2000, na 6ª Reunião de Participantes, em Brasília propôs-se que cada componente do Programa fosse dirigido a um objetivo específico e que fosse diferenciado para cada espaço regional:

Arco do Desmatamento, projetos de produção sustentável;

Amazônia central, atravessada pelos ENID, combinação de proteção e produção e

“Patrimônio Florestal”, proteção e vigilância em larga escala

Certamente isto tudo demonstra que, mesmo se apoiando em diferentes metodologias, ou de dife-

rentes objetivos, foram feitas varias propostas para adoção imediata do macrozoneamento e, conseqüentemente, de políticas territoriais mais adequadas a cada sub-espaco regional.

2. Discursos ou práticas?

Estas crises que se estabeleceram quanto à compreensão do zoneamento, no âmbito do PPG7, iniciam logo após a conclusão do estudo sobre a metodologia (BECKER e EGLER, 1996), dificultando a concretização de experiências que pudessem comprovar, ou não, sua viabilidade.

Por outro lado, a inclusão de aspectos que permitiam a definição de áreas de expansão e de consolidação econômica tornou-se também outro ponto de discordância, como visto anteriormente. Neste aspecto, a metodologia proposta visava reconhecer o potencial de desenvolvimento nas diversas áreas da Amazônia. A discussão com representantes do governo alemão, em função da discordância com a função de desenvolvimento no zoneamento, provocou cerca de um ano de atraso na aprovação dos PGAI do PA, AM e AC.

Este embate entre doadores e governo foi resolvido na Revisão de Meio Termo do SPRN (MMA, SPRN :2000), que define o ZEE como “ instrumento de planejamento e gestão voltado para o desenvolvimento regional sustentável, que deve estabelecer referenciais para orientar a ocupação do território, com vistas à proteção da biodiversidade e ao uso sustentável dos recursos naturais”, que ressalta ainda as questões consideradas críticas no tocante à metodologia BECKER e EGLER (1996):

- “ riscos de gastar um grande volume de recursos financeiros em levantamentos demorados e de pouca utilidade prática para o desenvolvimento local e regional; pouca importância à participação publica na definição de “vocaçao natural”, privilegiando o levantamento dos recursos naturais; a metodologia proposta não inclui questões referentes à biodiversidade, serviços ambientais e necessidades das populações tradicionais; esvaziamento de discussões sobre a necessidade de mudanças urgentes entre políticas publicas incompatíveis com os princípios do Desenvolvimento Sustentável; abordagem restritiva (o que não pode!); exercício essencialmente técnico; risco de que as necessidades de conservação e proteção do meio ambiente ‘interesses “difusos” fiquem sem

voz nos fóruns locais; baixo nível de sustentabilidade política; riscos de uso indevido dos estudos de ZEE ” ;

Assim, sendo o ZEE um instrumento de uso recente no planejamento e na gestão territorial, ele depende, ainda, de uma melhor definição dos elementos que o compõem, das escalas, bem como de metodologias de implementação correspondentes. Uma discussão que deve ser realizada pelas comunidades científica e técnica.

É preciso, portanto, voltar-se às propostas do IAG em 1993, sua primeira reunião. À época declararam-se preocupados com a falta de clareza do conceito, da metodologia e da função do zoneamento. Por outro lado, reforçaram a necessidade de dar a ele máxima prioridade, da escala sub-regional à regional. A experiência lenta na elaboração do Diagnóstico - Macrozoneamento da Amazônia (do IBGE/SAE) levou-os a recomendar:

“ maior prioridade dentro do projeto de Zoneamento deve ser dada à identificação e demarcação de áreas onde novas atividades econômicas não devem ser permitidas, antes do processo de zoneamento concluído. Elas poderiam ser denominadas “ Áreas de Reserva de Recursos ”. E ressaltavam aspectos relacionados à difusão e negociação com todos os atores envolvidos: “ critérios para áreas selecionadas devem se tornar mais transparentes para as populações afetadas ”, assim como “ intensa informação a todos os grupos sociais é imediatamente necessária a fim de evitar reações negativas de grupos desinformados. Se isto não for feito, não há esperanças de que eles adotarão esse zoneamento, como uma base valida para seus próprios esforços ”.

Insistiram na necessidade de iminente publicação do diagnóstico ambiental da Amazônia que, ao se constituir numa macro-visão da Região, serviria de base para que os Estados pudessem selecionar suas áreas críticas, onde os zoneamentos em escala 1:250.000 seriam realizados (PPG7/IAG:1993).

No entanto, vale lembrar que quando este Diagnóstico ficou pronto, em 1996, o processo de definição e seleção das áreas prioritárias já tinha sido iniciado nos Planos Estaduais Ambientais, algumas das quais cristalizaram as preocupações lembradas pelo IAG : “ Sem esta imagem, essas equipes estão tentados a concentrar seus esforços

5.1 Zoneamentos



Cidades e rodovias são os pontos de maior pressão pioneira e devem ser tratadas com o maior cuidado em todo e qualquer zoneamento. São José do Xingu, 1999, Juruena 2001.

de zoneamento (estágio 2 – 1 :250.000) em regiões por eles consideradas importantes para os objetivos de ações administrativas... ” (PPG7/IAG: 1993:18).

A função primordial do zoneamento era, portanto, indutora, “de natureza indicativa, integrando políticas e ações setoriais e utilizando incentivos e desincentivos apropriados às circunstâncias locais” (PPG7/IAG, 1994:8)

A distorção, portanto, no eixo da discussão e prioridade de execução estaria, certamente, escondendo a falta de vontade política para realizá-lo, tanto nos Estados quanto no Governo federal. Sendo visto como um instrumento restritivo, ainda que tenha uma boa aceitação no discurso, a ausência ou a frágil decisão política, permite a superestimação da discussão metodológica, tornando-a capaz de bloquear o andamento dos projetos e dar elementos para a concretização de uma política de incentivos ou restrições, segundo os potenciais de uso de cada zona.

O ZEE, por todos estes aspectos polêmicos e contraditórios vai, provavelmente, continuar sendo o centro das indefinições técnicas e políticas no seio do Governo federal. Desde a reestruturação institucional do governo federal, em 1999, as atribuições do ordenamento territorial são atribuições do Ministério da Integração Nacional enquanto o zoneamento ecológico-econômico, com a extinção da SAE, foi transferido para o Ministério do Meio Ambiente. Criou-se, de novo, um sobreposição institucional com este procedimento que reforça a visão restrita do uso do ZEE como instrumento no âmbito do próprio setor ambiental – apesar dos esforços técnicos e dos discursos a este respeito que reafirmam a função do ZEE no planejamento e no ordenamento territorial. O MMA continua seu investimento no debate técnico e metodológico, mas seus resultados dificilmente servirão como base para as políticas emanadas por outros ministérios.

Ao analisar os resultados dos zoneamentos, nos Estados amazônicos, percebe-se como cada um atribuiu uma conceituação própria - dando-lhes maior ou menor importância na função de articulação de políticas públicas, no ordenamento do território ou gestão ambiental. Por isso, os objetivos e as escalas de trabalho e de pesquisa também se dis-

tinguem.

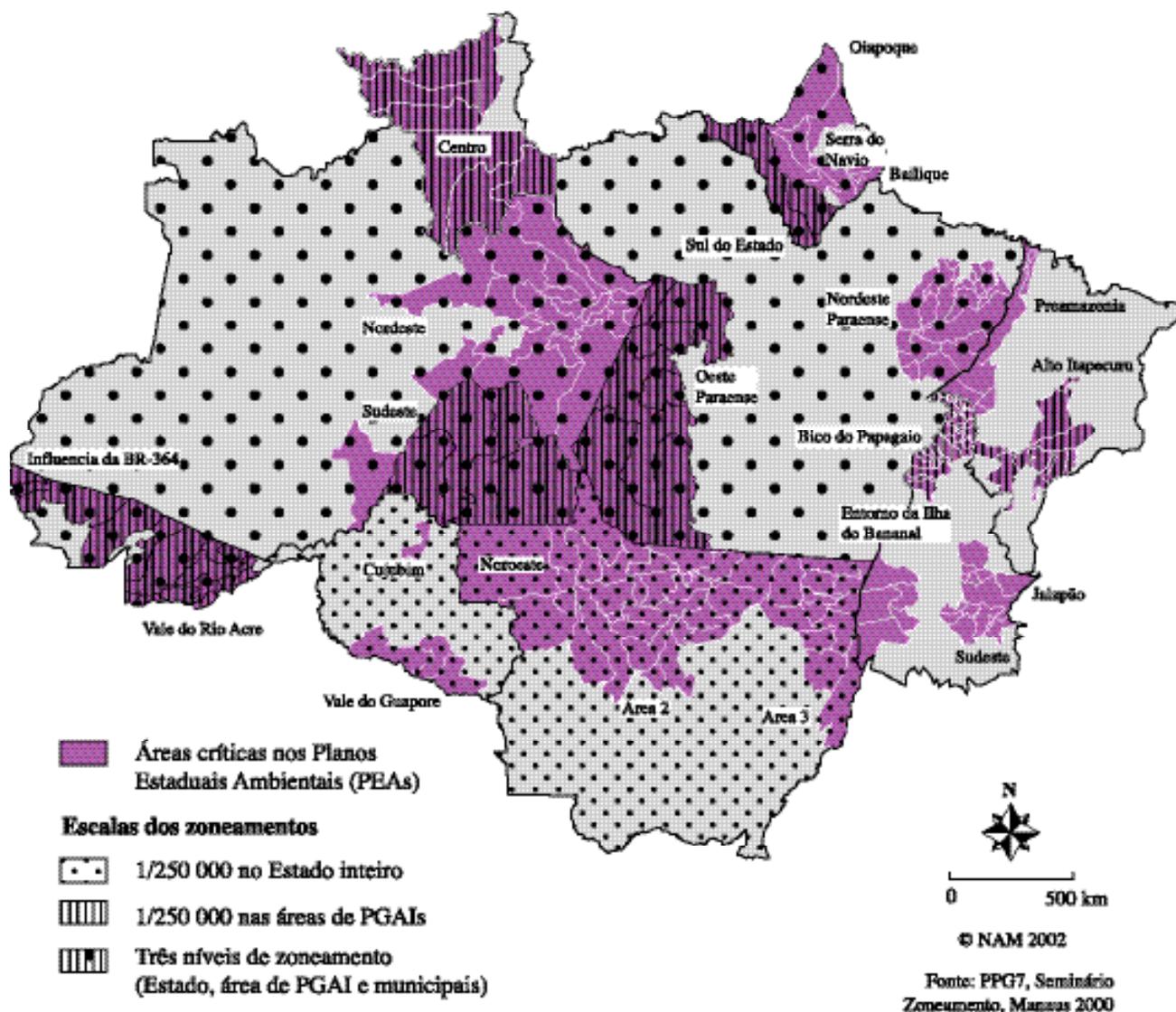
A leitura dos documentos apresentados no Seminário de Manaus (2000) permite um balanço desse processo de realização do zoneamento ecológico-econômico na Região. O quadro da situação, naquela data, pode ser sintetizado em três conjuntos, e representados no mapa da figura 5.2:

- β alguns Estados estão realizando-o em três níveis simultaneamente: macro (toda superfície estadual, em escala 1:1 000 000), regionais (nas áreas prioritárias dos PGAI, escala 1:250 000) e municipais (escala 1:250 000, 1:100 000 ou 1:50 000). São os casos encontrados no Acre, Amapá, Amazonas e Pará
- β outros apenas nas áreas dos PGAI (escala 1:250 000). Enquadram-se os Estados do Maranhão, Tocantins e Roraima.
- β somente em escala 1:250.000 mas cobrindo a superfície total do Estado, constituindo em uma segunda aproximação do zoneamento. Neste caso enquadram-se apenas os Estados do Mato Grosso e Rondônia.

Sendo esta a situação de cada Estado, é importante destacar que o Amapá, Maranhão, Roraima e Tocantins expressaram textualmente ter como objetivo a utilização os resultados, depois da conclusão do ZEE, como base ao licenciamento e ao monitoramento ambiental.

O quadro de diferenciação entre as situações dos Estados é notória. Com a modificação do próprio Subprograma, a oferta de recursos do PPG7 implicava no uso do zoneamento como atividades dos projetos de gestão ambiental integrada (PGAI). Assim, apesar das discordâncias, todos os Estados cumpriam as normas, e passaram a propor as formas de uso segundo seus interesses e necessidades. Porisso, houveram Estados que optaram pela abrangência municipal, ainda que o PGAI cobrisse vários municípios; outros, para o detalhamento de (macro)zonas já estabelecidas. O zoneamento passou a servir apenas a um ordenamento dessas áreas. Os discursos governamentais e a escolha dos atores principais dessa negociação são bastante distintos e bem clara: enquanto os governos do Amapá e do Acre insistiram na utilização do zoneamento como subsídio para negociações entre governo, sociedade civil e setor produtivo ao desenho de estratégias de desenvolvimento regional sustentável, os Estados

5.2 - Balanço do zoneamento por Estado



do Para e Maranhão definiram sua utilização na definição de estratégias de desenvolvimento, servindo das informações como subsídio às políticas de incentivo ou desincentivo aos investimentos e para regular a iniciativa privada.

Um outro aspecto a destacar relaciona-se à participação da Embrapa na elaboração dos diagnósticos e prognósticos dos zoneamentos. SCHUBART (SIMPOSIO... 1990, informação verbal) e FEARNSSIDE (1997:273) reforçavam o cuidado que dever-se-ia ter com o forte viés agro-pecuário, a necessidade de expansão de áreas para a agricultura e a existência de manchas bons solos na Amazonia: a Embrapa (SNLCS:1988) indicava em seus mapas prelimi-

nares grandes áreas para agricultura, por exemplo no oeste do Acre, ainda que o Acre fosse a melhor área para o estabelecimento das reservas extrativistas tanto pela organização social quanto pela existência de áreas de propriedade do governo (ALLEGRETTI 1990, FEARNSSIDE, 1991), prevalecendo o aspecto solo sobre diversidade biológica e floresta. No entanto, a Embrapa foi contratada para realizar os zoneamentos em Roraima, Maranhão, Itaituba confirmando, de uma certa maneira, alguns dos conflitos de objetivos no âmbito dos zoneamentos.

Outro conflito frequente entre doadores, governo federal e executores nos Estados relacionava-se a

quando e como a negociação com os atores deveria ser realizada. Mas nem a metodologia SAE/PR-MMA nem os documentos do Subprograma (SPRN) formalizaram uma estratégia para o envolvimento dos mesmos, deixando também sem nenhuma orientação a superposição institucional: enquanto os PEA, nos quais as áreas dos PGAI foram delimitadas, foram aprovados pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente os zoneamentos deveriam sê-lo nas Comissões Estaduais de Zoneamento. Muitos desses Conselhos e Comissões não funcionavam regularmente e embora tivessem a participação de representantes da sociedade civil, tanto essa irregularidade quanto os métodos de participação eram insuficientes, segundo os doadores, para concretizar o processo de difusão e de discussão com a sociedade civil das propostas previstas no zoneamento.

Para o BIRD e GTZ a negociação política deveria ocorrer desde o início de elaboração do PGAI. Um posicionamento e uma nova exigência, contraditórios com os procedimentos que o BIRD tinha visto serem adotados nos zoneamentos do Prodeagro e do Planaflo. Em outras palavras, ainda que os projetos de ZEE do Mato Grosso e Rondônia tenham tido um número elevado de participações da sociedade civil, estas somente começaram a ser realizadas em etapas posteriores aos diagnósticos.

Neste aspecto é importante insistir, mais uma vez, que estamos frente à processos ainda em construção teórica e operacional: são experiências iniciais de zoneamentos que visavam testar uma nova metodologia - menos custosa que as desenvolvidas em Mato Grosso e Rondônia -, e os poucos meios governamentais para a negociação de conflitos de territorialidades com novos grupos sociais que emergiram nas últimas décadas. As pressões dos doadores e do Banco Mundial pelo envolvimento da sociedade civil foi incessante, levando a intensas críticas sobre a qualidade e a validade dos trabalhos técnicos que não contaram com um grande número de participantes, desde o seu início. As ingerências e reações do BIRD frente os trabalhos desenvolvidos no Amapá - que era o projeto mais avançado na implementação - embora dirigidas aos aspectos metodológicos e participativo, poderiam estar, provavelmente,

escondendo as intenções de manutenção de seu poder, naquele momento (1998-1999) fortemente questionado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia. Paradoxalmente as opiniões externalizadas por DIEWALD (2000) a esse respeito parecem confirmar essa hipótese:

«um processo pesado de negociação em todas as partes da Amazônia?

[...]podemos economizar concentrando o processo intensivo de negociação nas regiões onde os conflitos são mais agudos: na velha “fronteira”, no arco do desmatamento, e onde a fronteira avança rapidamente. Particularmente nas novas fronteiras será importante considerar e discutir os interesses da comunidade a longo prazo, sobretudo o de evitar o “boom and bust” (crescimento rápido seguido por decadência) típico da exploração predatória de recursos tais como a madeira e os minérios

[...] Um trabalho de negociação menos intensivo em áreas menos disputadas, onde a seleção de áreas para conservação pode ser feita mais facilmente em base de critérios técnicos. Tal seleção parece uma função primordial do Governo Federal»

Essas pressões se embasavam no raciocínio de envolvimento e participação da comunidade afetada pelos projetos e a imposição aos executores de projetos demonstrativos com as mesmas. O aparecimento, no final dos anos 1990, dos PIC - projetos de iniciativas comunitárias do âmbito de projetos financiados pelo BIRD: Prodeagro, Planaflo, PNMA parecem confirmar esta lógica. Mas ALMEIDA (2000) nos chama a atenção que essa é mais uma forma de dominação: o aparecimento do mito da base e das parcerias que hoje impregna o discurso das agências multilaterais, dos aparatos de Estado e das próprias empresas privadas. Ressalta o antropólogo que «parcerias», ao invés de expressar o fim do conflito, efetivamente abrem um novo campo de contradições e de interesses conflitantes visto que a parceria hoje com os movimentos sociais não passa de formas de legitimação pois os fundos transnacionais adotam a «participação da comunidade afetada» como critério para liberação de recursos no âmbito de projetos por eles financiados».

3. De estratégias espaciais implícitas às explícitas

Retorna-se, portanto, à questão da inexistência de estratégias espaciais explícitas no âmbito do PPG7. À medida que o Programa evoluiu em sua implementação, pode-se perceber alguns esforços dirigidos à necessidade de criar vinculações externas e articulações com outras políticas públicas territoriais.

No momento de formulação do Programa procurou-se expressar nos objetivos alguns bloqueios à continuidade das políticas territoriais passadas do Governo brasileiro e de seus impactos negativos, explicitado na parte I deste capítulo.

Após 10 anos, os impactos territoriais positivos deste Programa são ainda embrionários ou mesmo inexistentes. E, o cenário no qual ele deve continuar a desenvolver-se é outro: um Brasil que evoluiu, um governo que reinveste na função de planejar seu desenvolvimento, uma Amazônia que tem um novo *status*, um novo patamar técnico-científico, resultante da evolução da sociedade regional e nacional. O fato é que um Programa que, em suas origens tomou o lugar de uma política, porque somente a partir de 1995, com a aprovação da Política Integrada para a Amazônia, um referencial político foi institucionalizado. Referencial que pouco foi considerado pelos participantes do Programa, conforme salientou OLIVEIRA (1996:237) porque: “não se identificava uma política pública para a Amazônia que tratasse dos aspectos contidos no Programa Piloto. Na verdade, em distintos momentos foi ressaltada a inexistência de uma política que integrasse diretrizes setoriais a um objetivo comum. Isto possibilitou ao Programa Piloto a ocupação deste vazio institucional. O livro *Políticas públicas para a Amazônia adaptadas ao PPG7* apresenta um bom conteúdo mas constitui-se numa inversão de papéis, provocada essencialmente pela carência de referências adequadas sobre o assunto, pois à falta de uma política adequada para a Amazônia, o PPG7 fazia as vezes da mesma, sem obviamente ter sido pensado para isto”.

As indicações de que o Programa poderia estar se isolando frente às políticas governamentais foram dadas pelos seus grupos de acompanhamento. Em 1996, o GTA (1996:196) reforça a necessidade de “medidas para evitar contradições entre as ativi-

dades do Programa e as políticas e práticas governamentais”. Em 1997, o IAG (PPG7/IAG, 1997: 03-04) destacava a iminente questão de articulação entre o PPG7 e outras iniciativas emergentes de políticas para o desenvolvimento regional - Política Integrada para a Amazônia, Agenda XXI Amazônica, o Programa *Brasil em Ação* - e instrumentos fiscais ou de outras políticas PRODEX, PRONAF, PFEM (garantia de mercado para produtos florestais excluída a madeira). “As complementaridades e contradições potenciais deverão ser levadas em conta durante a implementação do Programa e suas atividades devem ser concentradas onde há probabilidade de exercer mais impacto”. Portanto, desenhavam uma estratégia territorial para o PPG7.

OS PGAI acabaram “por acaso” cumprindo isto... Quando os PGAI foram definidos, os 42 projetos prioritários do *Brasil em Ação* já estavam sendo implantados. No entanto, os participantes do Subprograma estavam retidos pelos conflitos, paradoxos e dificuldades geradas pela pesada estrutura institucional e financeira atribuindo pouca importância aos investimentos do *Brasil em Ação*, cujos projetos estavam territorializando sobre a Região: a hidrovía do Madeira, a BR-163, a BR-174, a ferrovia que liga Cuiabá ao porto de Santos, o linhão Norte-Sul, os terminais portuários. Dois tempos bem marcados: os investimentos, num ritmo, numa velocidade; as avaliações de seus impactos e políticas preventivas, noutros.

Também os participantes, respaldados nos documentos de evolução do programa, sobretudo nos relatórios do IAG, enfatizaram a necessidade de articulação e integração entre as políticas públicas. Mas somente a partir de 1997, a partir de sua 4ª reunião os discursos argumentam sobre a importância da concertação e da integração dos esforços desenvolvidos pelo Programa, com o objetivo de influenciar positivamente sobre os impactos que as outras políticas territoriais geravam.

Portanto, apesar das persistentes recomendações dos relatórios do IAG e posteriormente nos documentos de avaliação de projetos e Subprogramas, os resultados do PPG7 sobre as políticas territoriais até aquele momento foi bastante reduzida, especialmente sua influência sobre os desmatamentos, conforme se destaca no mapa nº 4.01, do capítulo quatro.

Quanto aos indicadores que pudessem medir o objetivo de “reduzir o desmatamento” previsto no PPG7 também foi motivo de grande controvérsia entre os gestores do Banco Mundial, os doadores e o GOB. Ao tê-lo aceito como objetivo, o GOB não considerou a sua utilização como indicador, ou pelo menos, não quis aceitá-lo na fase piloto do Programa, talvez posteriormente. Discussão motivada, de um lado, porque o próprio Banco Mundial não tinha segurança sobre este indicador, sendo sempre confrontado com outras preocupações dos doadores a respeito da pobreza, das cidades (União Europeia e Reino Unido, por exemplo); e de outro lado, porque para o Brasil o balanço no decréscimo da taxa de desmatamento tem sido negativo. Nos últimos cinco anos, mantém-se em constante alta nos estados do Mato Grosso e Tocantins e Pará, o chamado Arco do Desmatamento.

Quanto ao aspecto “proteção” inscrito no âmbito do objetivo de “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais brasileiras”, percebe-se que as áreas de proteção, constituída pelas reservas indígenas, reservas extrativistas e outros tipos de unidades de conservação, encontram-se concentradas na Amazônia ocidental.

Os resultados territoriais decorrentes dos objetivos propostos entre impactos positivos e bloqueios ou prevenção ao processo de ocupação da Região estão registrados no grande espaço onde hoje ocorrem as principais dinâmicas: o conjunto formado pela Amazônia meridional, estendendo-se em parte à Amazônia ocidental e à Amazônia oriental. Espaço onde o uso de recursos naturais vem sendo intenso.

Esta grande área foi selecionada nos Planos Estaduais Ambientais como “região crítica”, portanto, deveria ser o espaço prioritário para ações de cunho preventivo ou mesmo de monitoramento e controle. Entretanto, os PGAI's nem sempre foram localizados nesta franja de maior dinâmica sócio-econômica. Por outro lado, as áreas de proteção, especialmente na Amazônia Ocidental têm sido beneficiadas pelo PPTAL e Resex, mas também não estão imunes à possibilidades de riscos de impactos das dinâmicas ocasionadas por outras políticas governamentais. Neste sentido, a figura 4.8, mostra o impacto territorial do PPG7, contra-

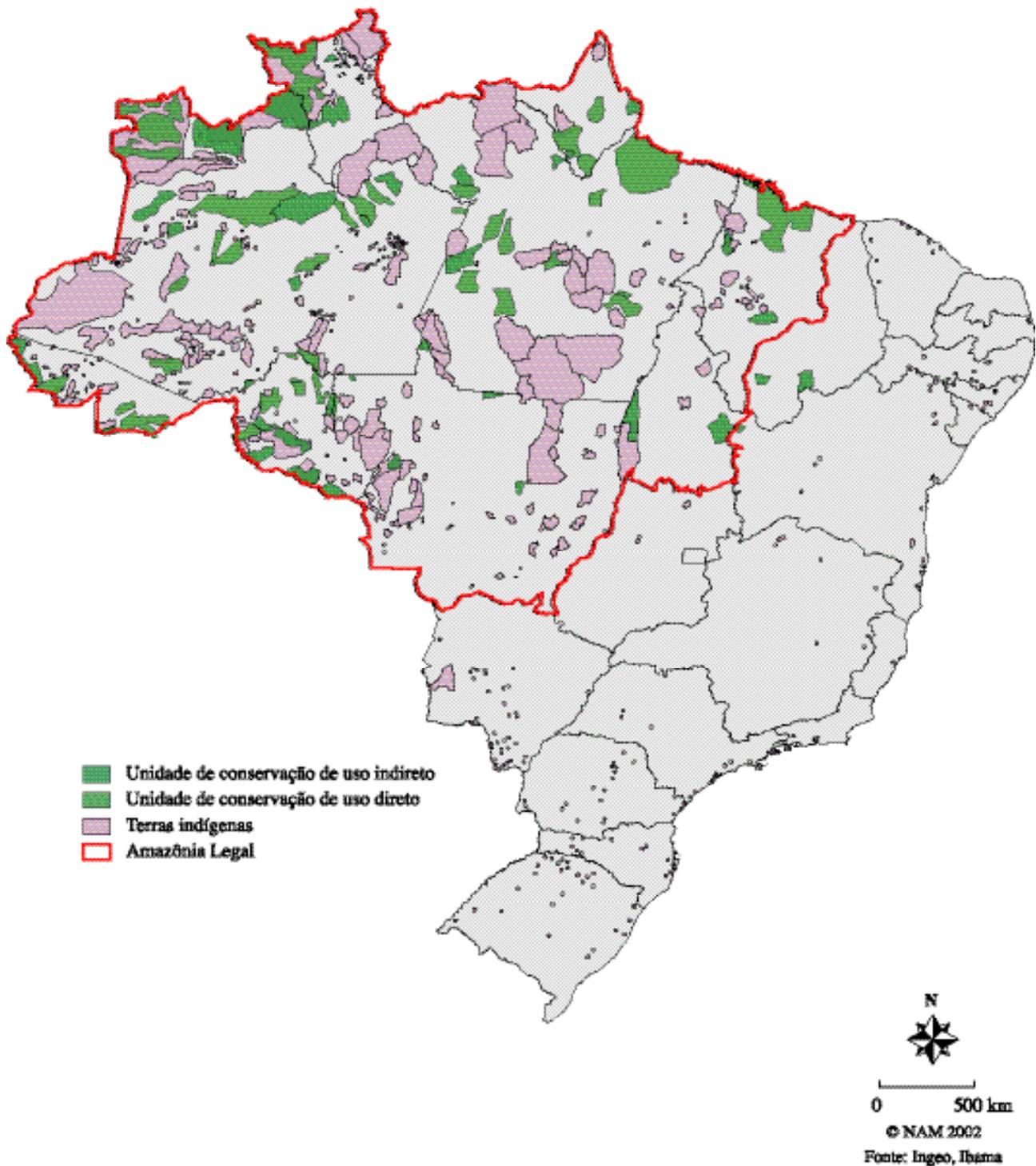
pondo-se espaços «verdes» e espaços antropizados, enquanto o mapa da figura 5.3, mostra os territórios de proteção, legalmente constituídos pelas UC e áreas indígenas.

Como estes resultados intermediários mostravam, de uma certa maneira, a dispersão de ações e a pequena envergadura na conservação dos recursos naturais em áreas de grande pressão antrópica, durante o processo de revisão de meio-termo do programa (2000) todos os participantes voltam-se para a elaboração de uma estratégia espacial que pudesse respaldar diferentes ações do PPG7, dando-lhe maior visibilidade. Vale lembrar que era uma das preocupações expressas pelo IAG desde 1997. Argumentos que reforçavam a necessidade desta estratégia espacial relacionando o Arco do Desmatamento como um espaço que foi tratado apenas parcialmente no âmbito de alguns Subprogramas e que as áreas de florestas, tinham sido objeto de uma fraca intervenção. Assim, os participantes procuram capitalizar o potencial do PPG7 por meio dos projetos que podem trazer maiores resultados territoriais, como os PGAI's, os PD-A, e, num futuro mais próximo, os corredores ecológicos e mesmo o Promanejo.

Assim, quando da releitura dos objetivos do PPG7 na revisão de meio termo (RMT), desenharam-se novas estratégias e políticas prioritárias. Desenhou-se um novo macrozoneamento e propôs-se a explicitação dos focos temáticos e geográfico: ao primeiro, correspondem os temas de desenvolvimento de políticas, proteção, economia sustentável, desenvolvimento do conhecimento e da comunicação e construção da capacidade; ao segundo, o foco seria no Arco do Desmatamento, cruzamento com os Eixos Nacionais (Oeste e Araguaia-Tocantins) e nos Corredores Ecológicos (Amazônia Central e zona costeira da Mata Atlântica). A tipologia aprovada na 5ª Reunião dos Participantes, indicou as zonas e as atividades correspondentes

- No *Arco do Desmatamento*: «Reduzir a instabilidade da ocupação», sugerindo como ações prioritárias o fortalecimento da produção familiar, a verticalização da produção agrícola, a consolidação de núcleos urbanos, reflorestamento das áreas já abertas, e a inserção de prática sustentáveis nas atividades impactantes.

5.3 - Os territórios sob proteção legal



- Na *Amazônia Central*, a Amazônia dos Eixos de Integração: «Acelerar estratégias de conservação», para isso foram sugeridos como ações prioritárias, a implantação do zoneamento ecológico econômico ao longo

dos eixos, a fiscalização e monitoramento e controle e das atividades econômicas, a demarcação das terras indígenas urgentemente, a criação de áreas protegidas com o envolvimento das populações, a verticalização das

atividades agrícolas e fortalecimento da produção familiar.

- Na *Amazônia Ocidental*, sobretudo em função da baixa densidade populacional e da perspectiva de investimentos de comunicação e segurança SIVAM-SIPAM, «A vigilância e produção sustentável». Como ações sugeridas o fortalecimento da produção florestal, a implantação do corredor ecológico da Amazônia central e, a consolidação da ocupação dos pequenos núcleos urbanos, o fortalecimento dos municípios de fronteira, e estudos de mecanismos de compensação por serviços ambientais.

Assim reforçou-se a proposta, apresentada, em Paris, em 1999, de que o programa deveria passar a enfatizar as políticas públicas, a integração entre os projetos e sobretudo agilidade administrativa e financeira.

A respeito das estratégias espaciais distintas o IAG ressalta que ao se concentrar em estratégias de conservação no Arco do Desmatamento, nos Eixos de Integração e no Patrimônio Florestal, parecem deixar sem resposta uma questão crucial para o programa, a preservação, ou seja, como proteger o meio ambiente em áreas onde a pressão antrópica é forte. Propostas essas que seriam também levantadas, bem mais tarde, quando ocorreram os seminários regionais com a participação dos atores envolvidos.

No que se refere às as ações de cunho territorial, ao enfatizar resultados para políticas públicas e integrar projetos, as novas orientações para o SPRN, a partir de 2000 se assentam na: i) viabilização das alternativas sustentáveis no uso dos recursos naturais; ii) na ampliação das iniciativas de planejamento participativo para desenvolvimento sustentável local (apoio às experiências de implementação das agendas 21; aos planos municipais de desenvolvimento sustentável e aos projetos demonstrativos de gestão ambiental municipal). Coube também ao SPRN implementar as medidas acordadas na Agenda Positiva e compatibilizar suas ações com outras agendas como a Agenda XXI e os PPA estaduais e o nacional bem como o aproveitamento dos acordos e a incorporação dos progressos já realizados no âmbito dos PGAI's e o financiamento do projeto Amazônia fique legal, em seu primeiro ano.

4. Uma revisão metodológica, a mais

No que diz respeito ao zoneamento ecológico econômico, foi proposto a revisão da metodologia BECKER e EGLER (1996), visando formas de efetivar a participação pública, bem como incorporar biodiversidade e serviços ambientais e, sobretudo, articular o zoneamento com os planos estratégicos de desenvolvimento regional. O quadro (ou anexo? \$\$\$) mostra as orientações dadas pelas SCA e SDS do Ministério, bem como as recomendações visando a presença destes elementos na metodologia.

O processo da Agenda Positiva da Amazônia adotado pela nova Secretaria entre maio de 1999 e junho de 2000, foi concluído com uma discussão no plenário da Câmara dos Deputados sobre os dez temas prioritários de caráter regional selecionados pelos Estados,

Os três itens estabelecidos na Agenda quanto ao zoneamento ecológico-econômico abordavam:

- β a aceleração da implementação do ZEE como instrumento estratégico para o desenvolvimento regional sustentável, contanto com recursos financeiros da União - aumentando a participação pública efetiva; articulando com planos e políticas setoriais existentes; incorporando biodiversidade e serviços ambientais na metodologia e elaborando o macrozoneamento da Amazônia a partir da consolidação dos ZEE estaduais;
- β a criação ou fortalecimento dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e as Comissões Estaduais com câmaras técnicas paritárias, tendo princípios e regras claras de funcionamento;
- β a definição de princípios básicos comuns que norteiem o macrozoneamento da região, respeitando as peculiaridades dos estados e que tenham flexibilidade para atender as prioridades dos beneficiários. Deverá ser concluído ainda no âmbito do PPA 2000-2003.

A análise do material deste Seminário em Manaus permite concluir que, na verdade, procurava-se argumentos técnico-científicos para rejeitar aquela metodologia, ainda que nela existissem precariedades, falta de explicitação de procedimentos. Uma das grandes críticas relacionou-se ao fato de ser uma metodologia geral que não se enquadrava às especificidades amazônicas, embora ela tenha sido

proposta visando exatamente a Amazônia; à falta de flexibilidade; a noção de participação de baixo para cima (ou do local ao nacional).

A decisão de fazer o macrozoneamento incorporando os ZEE estaduais, ou seja, estadualizando o enfoque, já tinha sido objeto de crítica do GTA e AMIGOS DA TERRA (1996) quando argumentavam que tal procedimento poderia restringir uma visão e estratégias nacionais mais amplas, de visão da Amazônia enquanto dimensão nacional e global, reforçada por DIEWALD (2000) quando coloca como «perigo inerente do zoneamento local a possibilidade de uma ‘competição regulatória’ entre os municípios, para atrair investimentos através da redução de impostos e outros incentivos. Para ele o papel dos Estados e da União é de exigir padrões mínimos do ZEE municipal e fiscalizar seu cumprimento» e por ROSS (2000) que analisa a questão das escalas para nortear macropolíticas nacionais, regionais ou municipal e urbano. Para ele

«o uso desse instrumental na Amazônia, enquanto instrumento técnico científico e sobretudo geopolítico, para uma região em que a mídia internacional e organizações de interesses internacionais diversos tendem a promover muita interferência, que frequentemente remetem a ações nem sempre adequadas aos interesses da nação. Neste sentido, o ZEE é mais do que um instrumento de gestão territorial, é também um importante instrumento/documento que reafirma a soberania nacional na região».

Portanto, ao adotá-lo visando a gestão territorial, é necessário o aprimoramento das informações técnico-científicas e um determinado nível de participação da sociedade civil à cada nível de aplicação: por isso as escalas de trabalho dos ZEE devem ser diferenciadas em função dos níveis de gestão territorial, ressaltando a escala de trabalho mais genérica no nível nacional mas que possibilite tomadas de decisões nacionais e regionais diferenciadas em função das características e peculiaridades de cada parte do território nacional.

ROSS (2000) considera outros fatos importantes merecem ser pensados no contexto do ZEE para a Amazônia.

«Não é tanto a questão metodológica em si, que se resolve no âmbito das equipes técnicas de execução no interior de cada Estado. É preciso ter uma metodologia que ofereça um rumo genérico dos trabalhos, mas que seja suficientemente flexível para que cada Estado ajuste dentro de sua capacidade técnica

co-científica e que estejam mais de acordo com suas realidades. Portanto, a questão metodológica é facilmente resolvida no âmbito de cada Estado, considerando que já se dispõe de uma razoável massa de informações relativa às metodologias e técnicas de processamento de informações. Ajustes, complementações e aprimoramentos, são atitudes esperadas e desejadas, haja vista a importância da questão da biodiversidade e a valoração ambiental, que eram assuntos não tratados nas metodologias até o momento e que, agora, começam a emergir nas discussões como assuntos de relevante interesse ecológico-ambiental».

E FEARNSIDE (2000) também chamou a atenção para o descompasso entre a necessidade de melhores decisões de planejamento, das consequências de diferentes decisões de desenvolvimento, usando a ferramenta provida pelo zoneamento, a realidade observada hoje é bastante diferente. Para ele, «o verdadeiro zoneamento está acontecendo hoje sem primeiro avaliar os impactos, por meio de decisões sobre grandes programas de desenvolvimento, tais como os eixos de desenvolvimento que são parte do programa Avança Brasil. Estão sendo buscados bilhões de dólares em investimentos antes dos estudos ambientais, estudos de zoneamento, e antes que outras informações sejam produzidas e debatidas. Portanto, o zoneamento está sendo feito, na prática, em grande escala sem seguir quaisquer dos princípios discutidos neste seminário».

Novas questões foram propostas, como a territorialidade dos novos grupos que são chamados às parcerias. Mas, mesmo no âmbito das novas proposições o universo de elementos a serem incorporados como, por exemplo, a utilização de indicadores de sustentabilidade, dos conflitos estabelecidos em áreas com problemáticas semelhantes, contrapõem-se a outras proposições do uso das ecorregiões ou de indicadores biológicos. Este amplo espectro de proposições pautadas em distintas visões dos objetivos do zoneamento: de que uma função de ordenamento, na qual o Estado ainda mantinha um papel significativo, para outras de construção de sociedades sustentáveis ou de conservação inter-corredores. Mas, em todas essas propostas permanece a demanda de apoio (financeiro) do governo federal na implementação.

5. A valorização da conservação na política regional

Uma avaliação elaborada pelo GTA (1996) destaca que as políticas desenhadas a partir da metade da década de 90 fundamentavam-se em dois pilares: i) modelos de planejamento mais descentralizados privilegiando estratégias voltadas para a incorporação do uso dos recursos naturais de forma contínua e duradoura e, ii) desenvolvimento de tecnologias adequadas para inserir o patrimônio local da diversidade biológica na estrutura produtiva da região.

Consideram que “as premissas básicas dessa política referem-se à busca de padrões de desenvolvimento que contemplem a integridade dos ecossistemas presentes na Amazônia” (GTA e AMIGOS DA TERRA, 1996:156). Premissas que convergem para as diretrizes estabelecidas na PNIAL (1995) ao apoiar-se na reorientação do crescimento econômico, a partir da valorização humana e social e da integração interna e externa da região (PNIAL, 1995).

Reafirma-se, assim, o que para ROCHA (1996) foi o conceito embaixador desta política: a integração, o mesmo conceito que em momentos anteriores respaldou a construção de pactos na Região, ligando o Brasil e outros países. Para ele, o Tratado de Cooperação Amazônica representou este esquema integracionista, retomado recentemente. A PNIAL e a Agenda Amazônica 21 para a Grande Amazônia, são exemplos deste argumento.

O cenários desenhados na PNIAL (1995) se reproduziram na Agenda Amazônia 21 (1998), delineando: a) as evidências de que a Amazônia brasileira não poderá isolar-se da tendência mundial - as rápidas mudanças políticas e econômicas no contexto da globalização; o avanço do MERCOSUL, os acordos bilaterais ou a progressiva adesão ao bloco regional sul-americano; b) os procedimentos de integração interregional devem explicitar os cuidados com a inclusão, na sociedade brasileira, dos segmentos sociais menos favorecidos. Nestes cenários, o futuro da região amazônica não pode estar vinculado aos grandes projetos voltados para o mercado extra-regional de matérias-primas e produtos intermediários, nem à tendências de se reduzir à numerosos pequenos projetos, voltados sobretudo para a autosubsistência ou para mercados reduzidos de produtos agroflorestais e extrativistas. As diretrizes da PNIAL também foram ressaltadas

pela Agenda 21: a desregionalização da questão amazônica, concebendo-a e integrando-a, como parte do projeto nacional, às políticas públicas, concertadas conjuntamente com a sociedade civil, devesse estar alicerçada na integração ao país e ao continente, na reorientação do crescimento econômico e na valorização humana.

A indução das ações de integração, as diretrizes das articulações internas e externas com a integração definitiva e completa da Amazônia ao todo nacional configura-se como uma das diretrizes. A diretriz de reorientação do setor econômico visa inserir a economia regional nos circuitos nacional e mundial e convertê-la para padrões tecnológicos ambientalmente adequados; superar as «disfunções» do crescimento econômico desordenado (concentração econômica e espacial, disparidades sociais e regionais e destruição ambiental). Quanto a valorização humana e social, são soluções para as carências das populações interioranas, das populações urbanas e das populações tradicionais, especialmente as indígenas.

Desafios para os quais não existem ainda respostas concretas, nem uma gama de alternativas testadas. Assim, torna-se fundamental investimentos que possam contribuir para o desenvolvimento de processos e produtos ambientalmente aceitáveis, em constituir um capital humano na Região e a coordenar-se também com os vizinhos amazônicos.

Outros desafios, correspondendo às expectativas regionais e que devem ser tratados no âmbito das políticas públicas se colocam. São expectativas que só podem ser conhecidas se contarem com a participação de instituições e lideranças regionais.

Há ainda um longo caminho...

Expressas nos meios de comunicação atuais, as expectativas da sociedade local mostra que o contexto regional modificou-se, e que, na atualidade é possível o debate público, inexistente durante as décadas anteriores. Mas é um debate que apresenta diferentes e divergentes tonalidades do modelo de desenvolvimento regional, que mostra setores mais vinculados à defesa do meio ambiente e da sociedade local, ao lado de setores ainda retrógrados, para os quais é mais importante tirar deste desenvolvimento vantagens individuais e não coletivas, cujos discursos, estereotipados na maioria das vezes, estão impregnados pelas noções de intocabi-

lidade da floresta, ou, em contraposição, de uso. É, enfim, a reprodução regional da sociedade nacional, com elites conservadoras, mas pressionadas por uma base que procura alternativas.

Opiniões assim tão divergentes reforçam a idéia da necessidade fundamental, nas regiões de fronteira, da presença do Estado. Presença esta que deve garantir a participação mais ampla possível de todos os segmentos da sociedade brasileira.

Coloca-se, assim, um outro desafio, ao qual o Estado Nacional brasileiro não estava acostumado nos anos 70 e 80, e, portanto, terá que assumir: como conseguir negociar soluções para um modelo de desenvolvimento regional, negociar com segmentos da população, partindo de visões contraditórias.

Portanto, políticas amazônicas futuras terão que encontrar pontos de consenso, enfrentando dois pontos cruciais: o primeiro refere-se a discussão desta nova agenda de compromissos para a Região, e, o segundo refere-se à necessidade de integração com os países do Tratado de Cooperação Amazônica, ao norte do continente.

O grande esforço realizado a partir da década de 90, entretanto, não resultou em alterações substantivas no modo de pensar dos setores produtivos e econômico dos governos. A desvinculação dos objetivos conservacionistas e produtivos continuam, apesar da nova correlação de forças estabelecida. Há necessidade de maior coordenação entre as políticas setoriais, programadas dentro dos inúmeros programas e projetos integrados no *PPA 2000-2003*, tanto os que são voltados para a conservação dos recursos da Amazônia como os que visam a densificação da infra-estrutura econômica, tradicional, para sua inserção nos mercados nacional e internacional.

A diferença é que, agora, o arcabouço do Estado tem, nesta região, meios de exercer um certo controle sobre atividades potencialmente poluidoras bem como o monitoramento dos padrões ambientais exigidos em legislação nacional ou estadual. No setor ambiental regional praticamente todos os OEMA dos Estados Amazônicos estão estruturados, contando com legislação, diretrizes políticas e prioridades estabelecidas e dispendo de tecnologias mais ágeis na constituição dos sistemas de monitoramento e bancos de dados. Embora,

algumas vezes ainda não disponham de capacidade para disponibilizar informação à outras instituições, isto representa, sem dúvida, um aumento da densidade de ciência e tecnologia no espaço amazônico, integrando os as redes tecnológicas existentes e abrindo possibilidades de monitoramento dos impactos das estratégias espaciais adotadas, tanto no PPG7 como em outros planos regionais.

Este novo patamar técnico-científico criado na Região, com maior grau de exigência quanto ao controle e monitoramento dos impactos internalizando, ainda que pela obrigatoriedade exigida pela legislação, o meio ambiente nas diferentes políticas públicas setoriais federais e nos estados e municípios. Assim, na atualidade, as mega-obras para a região programadas no *Avança Brasil (no PPA 2000-2003)* debatem-se com inúmeras dificuldades, sejam os embargos feitos pelos Ministérios Públicos, sejam os debates acirrados provocados nas audiências públicas dos Estudos de Impacto Ambiental e em seus Relatórios e, ainda, pelo uso constante das redes informáticas e dos meios de comunicação, organizações civis e a comunidade científica conseguem apresentar informações fundamentadas e documentos cartográficos dos prováveis impactos, ao invés de denúncias, como nos anos 80.

Esta mobilização conseguiu provocar no governo federal a decisão de lançar um edital visando contratar consórcio para realizar uma avaliação estratégica dos impactos ambientais dos eixos amazônicos.

Além deste aspecto, a inserção da dimensão ambiental nas agendas setoriais e a difusão destas idéias em outras áreas do governo tem originado preocupações ambientais que começam lentamente a se apropriarem das mesmas e aos poucos vão criando procedimentos e mecanismos ambientais dentro de seus programas, de maneira a inseri-las em suas políticas setoriais. Duas instituições federais se destacam, o INCRA e a EMBRAPA.

Por outro lado, governos estaduais que elaboraram suas políticas visando “implantar” o desenvolvimento sustentável. O Estado do Amapá, desde 1995 pauta-se no Programa de Desenvolvimento Sustentável e na política de valorização dos produtos da floresta e buscou apoio técnico e científico em diversas instâncias nacionais e internacionais.

Criou Reservas de Desenvolvimento Sustentável e institucionalizou apoios financeiros por meio da Agência de Desenvolvimento Sustentável. Em 1999, o governo recém-eleito do Acre instituiu o “Governo da Floresta”, também procurando valorizar as experiências de manejo sustentado da floresta que já tinham sido desenvolvidas neste Estado. Os dois governos assumiram o discurso do zoneamento ecológico-econômico, apoiando sua realização e tomando-o como base para suas políticas de ordenamento territorial. Experiências que merecem destaque, mas, cujos resultados são também embrionários.

Notas

1 Em “ Configurações territoriais da Amazônia ” THÉRY (1998) analisa as redes, os eixos, os fluxos correlacionados a indicadores demográficos e sociais que constroem estas configurações.

2 Inúmeros trabalhos de consultoria foram realizados pelo Napiam, visando estabelecer os elementos e as políticas que interferiam, geravam impactos não desejáveis na Amazônia, mas que poderiam indicar as tendências dos processos de incorporação da Amazônia nos cenários nacional e internacional. Armando Mendes, Bertha Becker, Hervé Théry, Ignacy Sachs, Manoel Cabral de Castro, Paulo Kitamura, entre outros, realizaram estudos voltados para este fim.

3 Embora baseados em fatos vivenciados pela pesquisadora enquanto gestora do SPRN, entre os anos 1995 a 1999, a apreciação de documentos internos trocados entre os participantes permite verificar a dimensão da polêmica que o tema atingiu.

4 Segundo Wagner (2001), a reconceitualização da questão ambiental atualmente depende da complexidade de elementos identitários para o campo desta significação. A estas autodefinições (de populações tradicionais, seringueiros, quilombolas, etc.) correspondem territorialidades específicas, cujas fronteiras estão sendo socialmente construídas e nem sempre coincidem com as áreas oficialmente definidas como reservadas e/ou protegidas. Esse autor procura sintetizar o novo enquadramento da questão ambiental: se antes a “questão ambiental”, era vista através da categoria terra e considerada indissociável dos problemas agrários e agora, pela noção de território, revela-se adstrita a fatores étnicos.

5 Um dos mais fortes oponentes à metodologia Becker & Egler foi Manfred Nitsch, da Universidade de Berlim. Desde o momento em que a metodologia foi encaminhada à SAE para aprovação, em 1995 este pesquisador opôs-se aos parâmetros apresentados e tornou-se uma das referências mais utilizadas pelo próprio BIRD para embasar contra-argumentos em oposição. Em 2000, no Seminário “Avaliação de Metodologia do ZEE para a Amazônia”, realizado em Manaus de 3 a 5 de outubro de 2000, apresentou o documento “Anatuzera sem voz - Avaliação crítica do ordenamento territorial na Amazônia pelo “Zoneamento Ecológico-Econômico” - Comentário na Sessão “Experiências de Zoneamento nos Estados Amazônicos”. Este Seminário, teve como objetivo principal a avaliação da metodologia, no entanto, aos Estados foi solicitado, além das críticas à metodologia, um diagnóstico da situação de elaboração do zoneamento e um prognóstico de implementação.

6 Os seminários nacionais para a discussão da proposição metodológica, objetivando sua validação pela Comissão Nacional de ZEE, ocorreram em maio/95 e maio/96 e foram coordenados pela SAE. Após a publicação do documento, em 1996, iniciaram-se os seminários regionais, no Tocantins, no Amapá e no Pará em 1997; no Amazonas e em Roraima em 1998 e constituíram-se em debates abertos e visavam a apresentação dos propósitos do trabalho de zoneamento que seria realizado no âmbito do SPRN.

7 Ofício datado de dezembro de 1997.

Capítulo 6 - O governo e as novas tecnologias de gestão ambiental

Premido pelas pressões nacionais e internacionais, e pelo desenvolvimento de novas tecnologias de gestão, de monitoramento e controle, o Governo Federal promove avanços na incorporação dos conceitos de sustentabilidade ambiental e de participação social. A área ambiental governamental desde a sua estruturação, sempre investiu na identificação de formas de participação tanto do próprio governo (federal, estaduais e municipais) como da sociedade.

Nos anos 70 a estruturação da SEMA demonstrava um avanço frente a rigidez dos outros setores governamentais, conforme já analisado no segundo capítulo, e desde o seu início, dentro da estrutura de Governo esse foi um dos pilares de enraizamento da estratégia da decisão colegiada.

No período posterior, num contexto político nacional alterado pela Assembléia Constituinte, eleita em 1986; pela nova Constituição adotada em 1988 e pela abertura democrática, a participação da sociedade na construção da vida nacional torna-se vital. As influências destes processos, o federalismo reafirmado na Constituição e a ser reconstruído pelos princípios da descentralização, a repartição de poder entre o nacional e o local, obrigando a um novo pacto político, a dedicação de um espaço específico à proteção e conservação dos recursos naturais, constituem referências de mudança. Como o governo federal não pode manter mais a centralização e passa a dividir inúmeras competências atribuindo-as simultaneamente aos diversos níveis de governo, não pode também prescindir da participação da sociedade na reconstrução democrática do país.

É o questionamento da estrutura enraizada do Estado-nação, noção construída e consolidada no século XIX e meados do XX, mas re-elaborada politicamente após as crescentes mudanças resultantes da mundialização. O Estado é diverso e diversificado. Essa mudança é tão mais sensível quanto mais se aproxima de vetores que estruturam as novas relações mundiais. O vetor ambiental passa a assumir um papel importante e definitivo na

organização dos territórios no novo Estado mundializado.

Neste capítulo pretende-se analisar aspectos conflitantes da descentralização na área ambiental, no vácuo originado com a indefinição de competências e atribuições. Nesse processo de competências concorrentes, o resultado é a fragilização da gestão territorial e ambiental, haja vista não ser claro nem o papel do Estado, nem de cada ator governamental. Por outro lado, permite o nascimento de um processo de governabilidade mesmo em lugares onde a presença da estrutura estatal é frágil, seja por meio de experiências realizadas em parceria com ONG, seja pelo debate mais socializado, fatores que têm induzido à elaboração de políticas com maior factibilidade de serem implantadas que nos anos de centralização de decisões na esfera federal. Todo esse processo de participação, de compartilhamento de decisões e de co-responsabilidades em ações, da origem à políticas alternativas, como as políticas estaduais pautadas no conceito de desenvolvimento sustentável.

Além das políticas públicas e dos mecanismos que as mesmas podem gerar, identifica-se o surgimento de novas possibilidades de aproveitamento dos recursos naturais e biológicos da Região, as quais movimentam sobretudo os setores produtivos. É o surgimento dos eco-negócios, alternativas de negócios e produtos novos a serem explorados. Fato possível na medida em que uma série de tecnologias vem sendo desenvolvidas para o aproveitamento de recursos naturais, seu conhecimento e gestão. A Amazônia entra também nessa era por meio de parcerias entre setores científicos e industriais. Essas novas formas de acordos entre governos, ONG, representantes da ciência e da tecnologia, configuram novas territorialidades, (re)valorizando novos territórios; vetores que conduzirão a direção da análise a seguir.

1. O Território político: redução do poder central e descentralização

Como ponto de partida, nesta reflexão ha que se ressaltar a modificação incontestável da noção de Estado-nação e do princípio de territorialidade, predominantemente nos dois últimos séculos. No período de domínio do Estado-nação, durante o qual o mesmo voltou-se para a sua própria constru-

ção, consolidação e domínio político e econômico, com o consequente surgimento de foros multilaterais, na primeira metade do século XX, inicialmente como locais onde se discutiam questões econômicas e seus mecanismos de regulação, acabou por, marginalmente, incluir em seus debates os reflexos da globalização econômica mundial, especialmente no mundo subdesenvolvido. Constituiu-se um sistema onde os Estados participam do diálogo internacional, visando assegurar os “grandes equilíbrios econômicos e financeiros”. Um sistema-mundo, *locus* do jogo geopolítico, segundo O. DOLLFUS (1997).

A explicação de SANTOS (1997:19-20) a respeito deste período demonstra que o diálogo realiza-se dentro de uma relação de dominação do mercado e de um sistema hierárquico de relações entre as nações do mundo

«(...) hoje o que é federativo não é uma vontade de liberdade, mas de dominação, não é o desejo de cooperação mas de competição, tudo isso exigindo um rígido esquema de organização que atravessa todos os rincões da vida humana. A dimensão mundial é o mercado, são as organizações ditas mundiais, instituições supranacionais, organizações internacionais, universidades mundiais, igrejas dissolventes, o mundo como fabrica de engano. O embate se dá entre a necessidade e a liberdade, dá-se pela luta entre a organização coercitiva e o exercício da espontaneidade”. Conclui ele que “(...) a base das grandes transformações do mapa mundial talvez se encontre nesse tipo de movimento: da necessidade de um Estado abstrato com referência a si mesmo chegamos à necessidade de um Estado concreto, reconciliado com as verdades profundas dos povos”.

O entendimento das mudanças na relação Estado-território, passa pela compreensão de como estes conceitos se alteraram. A partir de meados do século XX, identifica-se um ciclo que foi marcado pela crescente importância da ONU e dos organismos multilaterais, fôro no qual cada país participava visando exercer a internacionalidade e, ao mesmo tempo, consolidar sua soberania. Esta importância foi consagrada pelo fato de ser as Nações Unidas o único organismo multilateral no qual países em desenvolvimento tinham alguma voz, tendo acolhido, no pós-guerra, os debates a respeito do progresso e do desenvolvimento. Aos poucos esse poder foi

sendo reduzido, simultaneamente ao fortalecimento de outras instituições que operam fora desse Sistema, como ressaltou Jamarillo¹ «apud» CHOMSKY (1996:225): “instituições que passaram a ser uma espécie de inter-Estado, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano do Desenvolvimento, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento, a Comunidade Européia, de característica transnacional e de influência econômica maior que o mercado sobre os países do G-77”. Esta opinião, reforça, de certa maneira, o pensamento de SANTOS (1997) quanto à influência e domínio da competição globalizada, diferindo, no entanto, quanto ao espaço da cooperação, por vislumbrar sua possibilidade somente no lugar, único espaço de espontaneidade, de união.

O debate atual acerca da globalização ilustra os diversos enfoques, à dicotomia entre aqueles que consideram a perda dos espaços internacionais de reconhecimento dos Estados, vis-à-vis, o crescimento da importância das instituições transnacionais, que não reconhecem as fronteiras, e aqueles defendem os desafios e as fortes relações de trocas impostas pelo mercado, frente as quais, os países pobres tendem a ser excluídos. A competitividade, que parece bastar-se a si mesma, ressalta SANTOS (1997), não necessita justificativa ética nem de fundamentos filosóficos ou teológicos.

Ainda que este debate não seja conclusivo, o sistema das Nações Unidas parece representar, ainda hoje, um *locus* importante para as discussões sobre temáticas mundiais, espaço onde esses novos elementos passam a integrar a agenda mundial, mas sua influência a respeito de decisões econômicas foram relativizadas. O final da Guerra-fria obrigou uma nova forma de organização dessas instituições mundiais, cujas influências planetárias migram para a Organização Mundial de Comércio, sede dos debates e dos acordos sobre comércio e tarifas.

Nessa intensa competição do sistema-mundo, criaram-se situações de irreversibilidade sobretudo para as periferias - um povo e seu Estado como não conseguem aderir-se aos movimentos de competição dos centros mundiais; o Estado e as coletividades territoriais devem inventar novos modos de gestão nas sociedades com desigualdades acentuadas, valorizando os seus recursos humanos, caben-

do ao Estado exercer suas regulamentações, sendo uma questão de ritmos, a partir das tomadas de consciência pelas populações e das decisões política. Exigem-se novas praticas, novos processos e a aceitação pelos habitantes (DOLLFUS, 1997: 23-45).

A partir das noções de enfraquecimento do Estado-nação GRATALOUP (2000:13) analisa as mudanças como «le passage du singulier au pluriel territorial» construído sobre novos parâmetros. E o reconhecimento de que o Estado não pode se prestar à somente defender os interesses dos grupos dominantes. São valores novos a serem apreendidos, modelados pelos novos atores locais que aspiram o reconhecimento de suas relações com o seu território; pelas novas articulações, realizada através das lógicas de redes, pelo aumento da mobilidade dos homens e de uma malha territorial, herdada ou em gestação; pela nova articulação necessária entre instituições estatais e sua fundamentação com as novas dinâmicas territoriais. GRATALOUP (2000:17) considera mesmo que, com toda a alteração do contexto mundial «plus profondément, les appareils d'État, par les régulations qu'ils permettent, sont - jusqu'à preuve du contraire - les seuls qui assurent des cohérences de sociétés sur des territoires».

Entre os parâmetros da atualidade, registra-se o aparecimento de valores universais, como a noção ambiental, cujas manifestações ora se agregam, ora se dispersam, se rompem, por influências do processo da fragmentação política e competitividade econômica.

Fundamentando-se na análise das relações políticas internacionais pós Guerra-fria, LAFER e FONSECA (1994:55-56) assinalam o momento atual como de disputa entre paradigmas e tendências que se formam: «identificam-se dois movimentos contraditórios no sistema internacional, um primeiro que vai na direção da globalização, impulsionado por forças centrípetas, e o segundo, que favorece a fragmentação, movido por forças centrífugas». Movimentos marcados por valores sobre os quais os autores se embasam, indicam uma perspectiva que «finalmente os valores do liberalismo, entrelaçando democracia e mercado, tendam à inexorável universalização», e que estaria sendo criada «uma mensagem única que prevaleceria e que permitiria

harmonizar as necessidades de segurança, de riqueza e as inclinações de valor». Um processo que permitiria constituir «entendimentos universais em matéria humanitária, ecológica, constituindo-se base para ações da comunidade internacional». Avaliam estes autores, que tais valores e mecanismos da lógica integradora da economia, e das causas universais de direitos humanos, e ecologia-meio ambiente, vêm sendo destruídos pela lógica da fragmentação, de nacionalismos e preservação de autonomias nacionais.

CHOMSKY (1996:205) analisa também os movimentos, de aproximação ou de fragmentação, como uma tendência, marcada por processos de redução e perda de padrões: «à medida que a economia se globaliza, também os padrões de vida e ambientais podem ser harmonizados globalmente, mas harmonizados para baixo e não para cima».

Assim, a ecologia tornou-se um valor universal, globalizado, para o qual é preciso criar formas de gestão compatíveis com os interesses internacionais, nacionais e locais, simultaneamente. Pois que, a clara contradição internacional - nacional na gestão do patrimônio mundial é uma constante. Do ponto de vista territorial, resgata-se de GRATALOUP (2000) a contraposição dos níveis superiores ao nacional frente a importância da internacionalidade. Ele considera estar subentendido na mundialização uma interconexão que questiona e contrapõe-se ao nível nacional e que fortalece uma tendência de desaparecimento do território do Estado-nação pelo crescimento dos outros níveis superiores. As problemáticas que superam fronteiras nacionais e a gestão dos problemas ambientais globais ocorrem neste nível. Contraditoriamente, cresce a importância deste espaço da internacionalidade como o *locus* da articulação e união dos pequenos Estados com as organizações não-governamentais, demandantes de uma regulação supra-Estado, como ocorrem nas grandes conferências internacionais. Supõe a existência dos atores nacionais tendo, como pré-requisito, a permanência do Estado no seu senso mais tradicional e, debatendo-se sobre um novo tipo de soberania, de um território mundial.

Assim sendo, ao abordar o território privilegia-se a dimensão ambiental. Aspecto esse que, se de um lado é fortalecido pelo contexto internacional a par-

tir do aparecimento e da disseminação dos acordos e convenções internacionais gerais ou mesmo especializadas, de outro lado, irão colocar em questionamento a tão cara idéia de soberania nacional, não que ela não esteja reafirmada em todos eles, mas cujo conteúdo terá certamente que ser revisado, reescrito.

No Brasil, reproduzem-se os mesmos questionamentos e pressões relacionadas à esses diferentes valores e parâmetros: a sociedade, as entidades territoriais locais exigem posicionamentos do Governo a respeito da proteção aos recursos naturais, mas ao mesmo tempo pretendem transformar esses recursos em produtos de mercado. Exigem preservação e inserção no mercado mundial. Dois aspectos que parecem ser contraditórios.

Mas, enquanto uma parcela da sociedade ainda apregoa a necessidade do governo entrar na competição mundial com seus recursos naturais, para o GTA (1996:155) o “Brasil já é um país inserido numa lógica econômica mundial que se vê impelido a lançar mão do seu patrimônio natural pelas forças de mercado presente, interna e externamente”. Para ele na verdade seria um desafio alterar a lógica existente, devendo o país investir na valorização de seus recursos, colocando seu patrimônio natural no mercado, todavia com uma outra lógica, modificando os padrões presentes no competitivo processo mundial.

Intelectuais e cientistas políticos têm também colaborado com discussões para a compreensão do processo de reestruturação e de competição mundiais. As regiões são impelidas a se integrarem nos circuitos econômicos territoriais regionalmente constituídos em torno dos principais pólos econômicos mundiais (BARBOSA, 1994; BECKER, 1996) e a explorarem suas diferentes vantagens comparativas, transformando-as, de fato, nos elementos de competição entre os lugares. No Brasil, e particularmente na Amazônia, a biodiversidade e, portanto, a conservação e proteção do meio ambiente são elementos intrínsecos da nova questão da divisão internacional do trabalho e, dentro desta máxima devem ser aproveitadas. Para tanto, a interconexão entre as pressões internacionais e as políticas nacionais se refletirão, cada vez mais, nos mecanismos de regulação do uso dos territórios.

No entanto, BAUMANN (1995) considera que há mais consensos no campo econômico entre as

grandes economias mundiais e o mesmo não ocorre no campo das relações políticas internacionais, isto demonstra amadurecimento de um aspecto em relação ao outro, CHOMSKY (1996:225) considera que “os países mais poderosos do Norte, tornaram-se de facto um conselho de administração da economia mundial, protegendo seus interesses e impondo sua vontade ao Sul”. Mas, o fato de ser consenso, ou imposição, não altera a realidade da primazia e da visão econômica sobre os mecanismos de integração das causas universais, como a do meio ambiente.

Agrega-se a essas dificuldades, aspectos políticos que reduzem a velocidade de avanços, mais concretos e efetivos, nas convenções e protocolos sobre o clima, sobre florestas, sobre a biodiversidade ou mesmo sobre os oceanos. As dificuldades de concretização do Protocolo de Kyoto pode servir como um exemplo emblemático: os consensos e os avanços levaram anos, porque os princípios que os fundamentaram permanecem sendo a defesa política do reconhecimento da soberania, da proibição da ingerência sobre Estados nacionais e sobre outros povos. Nesse aspecto LAFER (1993) e BARBOSA (1994:104) consideram que o Brasil mantém uma boa posição internacional pela sua capacidade de negociar, considerando ser esse seu modelo de inserção:

“o peso político internacional do Brasil é grande suficiente para assegurar-lhe influência na discussão das chamadas ‘questões globais’, como questões de meio ambiente e desenvolvimento, os aspectos vinculados à emissão de CO₂ e sua influência para as alterações mundiais e a proteção de florestas e oceanos, migrações internacionais, crescimento populacional, desarmamento, tráfico de drogas, não-proliferação nuclear, desertificação e desenvolvimento social”.

Premissa corroborada pelas recentes conquistas de consenso para as propostas brasileiras, nas negociações do Protocolo de Kyoto e no processo de Tarapoto.

Divergências e convergências nas negociações nacionais

Se no âmbito internacional o Brasil mantém uma boa capacidade de negociação, no âmbito nacional e local ainda titubeia com as polêmicas e a inexistência de consensos quanto ao(s) modelo(s) de

desenvolvimento e a forma de gestão territorial na Amazônia. Dois aspectos podem reforçar as duas performances governamentais: o primeiro refere-se a forma de construção e de gestão da política externa brasileira que é construída no mais alto nível do Executivo nacional e defendida por uma única voz – o Ministério das Relações Exteriores, que esporadicamente procede a consultas entre os outros organismos governamentais e representações de distintos segmentos da sociedade brasileira a respeito de alguns temas em negociação. O segundo, refere-se à política interna. É um caminho extremamente difícil pretender-se uma política nacional democrática e participativa, como é exigida na atualidade, quando as decisões necessitam ser compartilhadas quotidianamente. No modelo federativo brasileiro, o governo federal, tradicionalmente, sempre prevaleceu sobre os governos estaduais e municipais, ainda que as Constituições brasileiras sempre identificassem os diferentes níveis de competência e atribuições.

É bem provável que a dificuldade hodierna de descentralização seja decorrente do processo histórico de estruturação territorial. CASTRO (1996) considerou que a construção federativa do território brasileiro mascarou, de uma certa maneira, a forte centralização que acompanhou a consolidação do Estado brasileiro. Para SCHAPIRA (2000: 23-28) a estrutura federal, na verdade, significou uma vontade de homogeneização das práticas sociais e uma padronização das diversidades regionais. O projeto nacional fundado no “pacto corporativo” se firmou com vigor, e, na medida em que o Estado nacional-populista conduzia ao crescimento e a modernização, assegurava a redistribuição e previa o desenvolvimento, simultaneamente contribuiu para o retraimento dos diversos territórios regionais. Por outro lado, se essas condições podem ser recuperadas historicamente para a compreensão da formação territorial e dos desequilíbrios regionais; as transformações atuais do papel dos governos locais também provocam e ressaltam desequilíbrios de poder entre territórios.

THÉRY (2000:36-45) considera o território ainda em estruturação e ressalta que as escolhas territoriais, feitas nos primeiros anos da conquista, há cinco séculos, ainda pesam nos modos de gestão do território nacional. Segundo ele, prevalecem, até

hoje, os três princípios de formação da malha político-administrativa, liberdade, divisão e desigualdade. Liberdade de criação, o que respalda ainda hoje a vontade de grupos regionais na criação de novos Estados, ressaltando as divergências de interesse com as “velhas regiões-centrais”, contrapondo-se com o crescimento das regiões pioneiras. Processo de divisão do litoral para o interior, de leste para oeste, o qual deu como resultante uma malha bastante fina nas regiões de povoamento mais antigo e o oposto, de grandes territórios nas regiões interiores. As divisões sucessivas, resultantes da grande heterogeneidade de superfícies e de populações nos Estados brasileiros reproduzem-se também no nível da malha municipal. «A formação jurídica homologa a formação de fato de nova unidade no interior da unidade-mãe, um novo núcleo de povoamento apoiado sobre uma pequena aglomeração que irá se desenvolver». Desigualdade porque não é nem a densidade nem o tamanho do núcleo, que promoverá proporcionalidade ao tamanho do território, o que gera uma grande desigualdade entre as unidades administrativas e políticas.

Pode-se combinar os reflexos das análises de SCHAPIRA (2000) e THÉRY (2000) com o que ANDRADE (1996:213-220) considerou a desterritorialidade de grupos, prejudicados com as novas formas de concepção do uso e do processo de gestão do território, cada vez mais presente na visão do Estado liberal, e que a cada dia mais se enraíza no Estado brasileiro. Considera também que “do ponto de vista político, esses encontros e desencontros vão levar à necessidade de que se pense na formação do Estado e na forma governo que reflete, naturalmente, no processo de gestão do território. Daí a crescente importância do estudo do Estado e de sua forma e dos seus poderes, do limite de sua competência e do tamanho que deve ter, no momento histórico em que o neoliberalismo tenta reduzi-lo ao mínimo o Estado, em favor das empresas. Um processo no qual agem forças centrífugas que tentam desmembrá-lo e de forças centrípetas que tentam concentrar os poderes em função do Governo nacional. E a sobrevivência do Estado depende do equilíbrio que se possa estabelecer entre o Poder Central, os poderes regionais e locais”.

Toda essa argumentação leva à proposição de que o país passe a ser a federação que a Constituição lhe

atribui, içando Estados e Municípios à participação de fato, nas decisões dos caminhos futuros, na distribuição dos poderes e das responsabilidades entre cada um. Um processo que vem se dando marcado por dificuldades imensuráveis, sobretudo porque ainda não foram regulamentados os artigos que tratam das formas de cooperação entre os três níveis de governo², obrigando as instituições a encontrarem alternativas. De um lado, o governo federal tendo que aprender a dividir suas decisões com outros níveis hierárquicos administrativos – os Estados e os municípios. Do outro lado, municípios que precisam aprender a superar o esquema atual de viverem das transferências de fundos federais, da troca de benefícios com segmentos locais poderosos e da simples função de fornecer e manter serviços. Descentralizar responsabilidades, para as municipalidades, pressupõe também a modernização dos próprios meios e instrumentos locais, pressupõe dispor de recursos financeiros e humanos para se poder realizar a gestão, do território e dos cidadãos.

A alternativa encontrada para suprir o vácuo legal, no que se refere a gestão do meio ambiente, está sendo realizada por meio do “Pacto Federativo da Gestão Ambiental Compartilhada e Descentralizada”. São acordos específicos entre o Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e as instituições de meio ambiente de cada Estado. Acordos nos quais se definem as responsabilidades de cada parte para a realização das atividades de licenciamento, monitoramento e conservação ambiental, procurando harmonizar os conflitos de competência na execução da política nacional de meio ambiente. Aspectos críticos existem, vinculados tanto à questão de recursos financeiros quanto à aspectos da proximidade das fontes de pressão sobre decisões que concernem a proteção ambiental. Os Estados argumentam que não podem receber tarefas a cumprir sem a equivalência quanto às fontes de recursos. A União, guarda o caráter de supletividade que lhe foi atribuído, mas sobrepõem ações com Estados e Municípios, inúmeras vezes gerando conflitos para segmentos sociais que demandam seus serviços.

COUTINHO (2001) faz um balanço da situação desses Pactos, entre o IBAMA e os Órgãos Estaduais, ressaltando que apenas seis Estados bra-

sileiros já o assinaram, quatro encontram-se em fase bem adiantada e dois já tiveram as discussões locais realizadas. Esses acordos na Amazônia reproduzem os mesmos momentos: no Mato Grosso o acordo já foi assinado, no Acre o mesmo encontra-se em fase adiantada e em Rondônia foi discutido localmente. Entre os objetivos desses pactos destacam-se a gestão ambiental descentralizada, visando a promoção da integração político-territorial; a minimização de conflitos e concorrências entre os Órgãos federais e estaduais, além do fortalecimento institucional federativo, garantindo a supletividade da União. No entanto, um dos maiores desafios desses Pactos é o reconhecimento do seu valor jurídico, junto aos órgãos competentes. Mais do que a implantação de novas modalidades de gestão, SCHAPIRA (2000) nos coloca como o primeiro imperativo decorrente do recuo da intervenção do Estado federal a construção da governança. Estudiosos³ têm se reunido em torno deste ideário, como ANDRADE (1996), POUYLLAU (1997), TENIERE-BOUCHOT (2001), VIOLA e LEIS (2001), JAGLIN (2002), seja na vertente de sua consolidação, seja na sua crítica, a partir de novas categorias, como a planificação ascendente (D’AQUINO, 2002). É a procura de novos modos de consenso e legitimidade para a ação pública local, em vista das tendências conflituais de toda ação pública. Portanto, há um imenso e tortuoso caminho a se construir. O êxito desse processo dependerá sobretudo da capacidade de aceitar desafios e desenvolver novas idéias, assim como formar sólidas parcerias locais.

Experiências governamentais compartilhadas

A evolução no modo de perceber o espaço amazônico vem sendo imposto pela crise ambiental, agravada pelos modos de inserção desta Região no contexto nacional e internacional. Tem sido estimulada pelo aumento da densidade de informações e do conhecimento, como também pela velocidade em que estes elementos tornam-se de domínio público.

Esforços vêm sendo realizados, seja pelo setor público federal de meio ambiente, seja pela instituições de cada Estado da Federação. Não se pretende analisar todas as ações do Ministério, mas indicar o crescimento do número, da temática e da qualidade

de programas ambientais, desde os anos 70 até meados da década de 90, em especial àqueles dirigidos à Amazônia.

Na verdade, o crescimento dos investimentos em projetos ambientais, sejam de preservação, conservação ou de controle, deveu-se ao crescimento da importância internacional nestas questões via pressões de segmentos sociais, estes últimos, indutores tanto de avanços no conhecimento científico, sobre os comportamentos dos ecossistemas, como do surgimento de instrumentos normalizadores, como as convenções, suas ratificações e desdobramentos nos países signatários. Nesta esteira dilataram-se as possibilidades de empréstimos e financiamentos multilaterais de bancos, ampliaram-se os recursos das instituições vinculadas ao sistema das Nações Unidas, sobretudo o PNUMA e o PNUD; reorientaram-se as diretrizes e prioridades das cooperações técnicas e científicas bilaterais.

O primeiro grande financiamento nacional para o meio ambiente foi o programa nacional para meio ambiente - PNMA, um empréstimo de cerca de US\$ 180 milhões tomado do Banco Mundial. Seguiram-se outros como o PPG-7, analisado no capítulo anterior, o Pronabio, Probem, Proecotur, de valores também importantes⁴. Além destes programas, a constituição do Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA e Fundo Nacional de Biodiversidade - Funbio, se constituíram em suportes fundamentais para o financiamento e a expansão de experiências ambientais, tanto desenvolvidas por ONG, como por prefeituras de municipais de até 120 mil habitantes, como por cientistas e instituições de pesquisas.

Também já analisado anteriormente, a Conferência do Rio, os avanços na constituição da Agenda XXI Brasileira e na Agenda para a Grande Amazônia. Porém, ressalta-se que no diagnóstico da Agenda 21 Nacional (BRASIL: 2000d), as necessidades que foram elencadas para a inserção da dimensão ambiental, em outras políticas públicas, para a Amazônia, não se restringiram apenas à proposições relativas à ampliação dos conhecimentos ecológicos, florestais e sociais da Região, mas demandaram a urgente modificação dos instrumentos da atual política florestal, relacionados à tributação, às regulações econômicas, à política industrial, os incentivos e as renúncias fiscais, os meca-

nismos de capitalização, crédito e financiamentos. A Agenda, para a Grande Amazônia, aportou visões de um modelo de desenvolvimento de representativos atores dos países amazônicos, contando com proposições que extrapolam o território nacional. Uma avaliação realizada pelo próprio governo das medidas adotadas, entre os anos de 1994 e 2000 (BRASIL, 2000d), considera ter havido grande progresso, destacando-se:

- i. incorporação dos princípios e noções do manejo florestal sustentável na legislação que regulamenta a exploração da floresta da bacia amazônica (Decreto nº 1.282, de 19.10.94);
- ii. reconhecimento de que medidas regulatórias de comando e controle eram insuficientes para viabilizar formas sustentáveis de produção e conservação florestal; adoção de medidas de suspensão ou eliminação de estímulos implícitos ao uso predatório dos recursos contidos em instrumentos econômicos ;
- iii. institucionalização do Programa do Protocolo Verde para a economia brasileira, que, entre outros objetivos, exige avaliações ambientais das instituições de crédito para quaisquer financiamentos ;
- iv. papel do Brasil na discussão da questão florestal em nível internacional, que no âmbito do Painel Intergovernamental de Florestas - IPF/CDS, propôs a instalação de um Processo Regional de definição e discussão de Critérios e Princípios para o manejo sustentável da Floresta Amazônica, o «Processo de Tarapoto ;
- v. iniciativas governamentais recentes quanto à Proteção da Biodiversidade: a ratificação pelo Brasil da Convenção da Biodiversidade, o decreto estabelecendo o PRONABIO (Programa Nacional da Diversidade Biológica) e outras.

Em todas essas experiências, o fato mais notório é o processo de negociação com novos atores. A originalidade, em relação aos anos 70 e 80, é a presença constantes de novos atores da sociedade civil, da comunidade científica, dos governos locais, desde o início do processo, garantindo a presença tanto nas decisões quanto posteriormente nas concretizações, das propostas será o tema analisado no capítulo 7. Originalidade é também em relação

aos setores econômicos capitalizados que possuem outros ritmos, tanto na decisão quanto na implantação de seus projetos. Para esses setores, o meio ambiente somente adquire importância se o puderem transformar em lucrativos negócios.

Atualmente, há uma conquista quanto aos avanços tecnológicos, da velocidade de monitoramento dos investimentos econômicos e no controle de seus impactos, e de acompanhamento na implantação de projetos de investimentos, também na difusão de novos métodos e sistemas produtivos que podem ser replicados, concomitantemente, em outras regiões e outros ecossistemas.

2. Novos instrumentos de gestão nos programas federais

O desenvolvimento das tecnologias de informação e a integração dos vetores ambientais foram desenvolvidas inicialmente no campo do monitoramento e do controle: monitoramento da água, do ar, do uso do solo, do fogo, do desmatamento. A popularização deste instrumental permitiu a sucessão de outros passos, associando-se imagens de satélite com estatísticas e informações obtidas localmente, como também com resultados de pesquisas. Formaram-se meios intercambiáveis, entre estes, os bancos de dados de informações ambientais, de imagens; estabeleceram-se sistemas geográficos de informação (SIG); bases cadastrais.

Os setores de licenciamento dos órgãos ambientais baseiam-se nestes sistemas de informações geográficas, aos quais agregaram o conjunto mais amplo possível de elementos ambientais necessários ao processo de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras (SLAP). Os SLAP têm servido de dados de entrada aos sistemas de monitoramento gerais.

Todos esses bancos de dados e sistemas operacionais estão sendo acessados para a análise ambiental por segmentos distintos. Numerosos produtos, assim originados, são disseminados pela rede mundial de comunicação e o seu aproveitamento na montagem de novos projetos, de um lado, visando alternativas produtivas, sejam estas de setores tradicionais (agricultura, por ex.), sejam de setores da moderna tecnologia, e, de outro, os específicos de preservação. Inventários sobre área de ocorrência natural e a potencialidade dos recursos florestais

tem sido desenvolvidos, incluindo-se além das espécies comerciais, aquelas ainda desconhecidas. Destes processos originam-se recomendações para o manejo e o controle sobre a exploração destes recursos.

Interessa-nos analisar o surgimento de alguns novos projetos ambientais, usuários destas novas tecnologias na ampliação das áreas protegidas na Amazônia. Três são os motivos da análise, no âmbito desta pesquisa, do projeto «Expansão das áreas protegidas na Amazônia»:

- i. pelos reflexos sobre o território, da ampliação das áreas protegidas;
- ii. pelo aspecto de parcerias constituídas entre governo – organizações não governamentais e agência multilateral (MMA/IBAMA – Aliança WWF/BIRD - participação de outras ONG nacionais, regionais ou locais) e
- iii. por sua complementaridade com o PPG-7, ao utilizar recursos deste Programa e ao mesmo tempo por reproduzir e utilizar mecanismos amplos de gestão participativa criados no âmbito deste Programa.

Projeto Expansão... 10% de preservação na Amazônia

Essencialmente de preservação, o projeto “Expansão e consolidação de um sistema de áreas protegidas na região Amazônica do Brasil” começou a ser implantado em 2001, embora como outros programas internacionais, teve um tempo de preparação de aproximadamente quatro anos. Como projeto de responsabilidade do governo federal, passou por momentos de críticas aos seus objetivos e de tensão entre os atores sociais envolvidos.

Em 1998, o presidente e o legislativo brasileiro apoiam politicamente a campanha mundial do WWF “Forest for Life”⁵. Ponto de partida para a elaboração da primeira versão da proposta e do recebimento de recursos para o seu detalhamento⁶.

O projeto aprovado, e em implementação, inclui não apenas novas áreas mas a consolidação das Unidades de Conservação (UC)⁷ existentes. Os recursos são doações constituídas pelo GEF, BIRD, PPG-7 e contrapartida brasileira. A seleção e decisão final de incluir tanto as categorias de uso indireto como as de uso direto previstas no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação,

em áreas federais, estaduais e/ou municipais, resultou de uma verdadeira queda-de-braço no interior do universo das ONG assim como entre essas e o governo. A gestão das mesmas será também de responsabilidade dessas instâncias.

À época do engajamento do presidente brasileiro, o comprometimento do MMA foi atingir a meta dos 10% em Unidades de Conservação (UC) de uso indireto somente. Decisão que foi a origem de numerosos questionamentos que incluíam não apenas o tipo de unidade selecionado, mas também os critérios de 10% de proteção foram objetados.

As críticas indutoras dos avanços

Baseadas nas referências internacionais reconhecidas como a da OMS que indicam ser necessários “no mínimo 30% de um ecossistema para assegurar sua perenidade e sua contribuição à qualidade de vida das populações que dele dependem”, as críticas de algumas ONG não pouparam a proposição do WWF (ISPN, 1998), elencando especificidades brasileiras e demandando a difusão dos critérios técnicos selecionados pelo WWF. Quanto aos tipos de UC selecionadas, o compromisso do governo em limitar a meta às UC de uso indireto levou a posicionamentos contrários provenientes de um conjunto de ONG que trabalham com populações que vivem dentro de UC. Essas ONG visavam a adequação da proposta à realidade brasileira.

Por outro lado, enquanto a campanha propugnava pelo aumento de áreas protegidas e pela certificação da produção florestal, o Brasil tinha se engajado apenas na ampliação. Este ponto foi bastante sensível em razão da situação atual das UC na Amazônia, muitas delas existindo apenas nas leis que as criaram. A existência de vários problemas relacionados à falta de indenização das terras desapropriadas, à invasões de frentes predatórias de exploração ilegal de madeira, mineração ou caça; à falta de fiscalização, etc. justificavam as críticas.

O engajamento da UC em unidades de uso indireto significaria riscos diversos, tanto do ponto de vista político, se a meta não fosse atingida, ou então, de se difundir a impressão de intocabilidade nas áreas protegidas e generalização da degradação nos outros 90% da Região, como do ponto de vista técnico-científico. Entre um largo elenco, segundo o ISPN (1998) e ISA (1998), os riscos mais significativos seriam:

a) a opção por áreas sem a presença huma-

na, implicaria em reassentar populações tradicionais;

b) a implementação dos 10%, até final de 2000, implicaria em selecionar áreas mesmo antes de haver conhecimento e definição das prioridades para a conservação da biodiversidade na Amazônia. Estudos já estavam sendo desenvolvidos pelo próprio MMA em parceria com ONG e pesquisadores, no âmbito do Pronabio;

c) ser ambígua quanto aos tipos de floresta;

d) priorizar florestas e relegar outros biomas para a conservação;

e) se houvesse a inclusão das áreas indígenas dentro da meta, os 10% da campanha já teriam sido superados;

f) ao privilegiar unidades de uso indireto, reduzir-se-ia o escopo dos compromissos, pós-Rio 92, em programas que visem harmonizar sustentabilidade ambiental e desenvolvimento;

g) ao tornar o programa exclusivo às unidades de uso indireto contradir-se-ia a estratégia de montagem de mosaicos, formados por unidades de uso direto e indireto, zonas tampão, corredores ecológicos, reservas legais e o zoneamento ecológico-econômico previstos no SNUC.

As alternativas propostas no documento do ISPN (1998) incluíam, à época, outros elementos, sobretudo a incorporação de outros ecossistemas. A definição de metas específicas para outros tipos de florestas; a ampliação para 50% da floresta protegida até o ano 2000, mas sendo 25% de áreas públicas protegidas (áreas indígenas, RESEX, FLONA, etc.) e 25% em áreas particulares protegidas (RPPN) e, finalmente os 10% de proteção integral a ser implementado até o ano 2010.

Esse movimento de mobilização e críticas resultou na participação destes grupos descontentes no detalhamento do Projeto de Expansão.

Mas as críticas não se concentraram apenas na demanda por participação, também no descrédito da vontade política e no receio de que estes compromissos significariam apenas uma resposta às duras críticas nacionais e internacionais relacionadas à falta de atitude do governo em relação ao

6.1 Ecossistemas



Outros ecossistemas merecem ser protegidos, mesmo se a prioridade é naturalmente dada às florestas e às águas. Lavrados de Roraima, 2000, florestas do Sul do Pará, 2000



incêndio em Roraima (1998). Os ambientalistas mais cépticos qualificaram, polidamente, de um “ambicioso compromisso”⁸, por apresentar facetas politicamente difíceis de serem superadas para atingir sua concretização, primeiro pela necessidade de negociação com as Forças Armadas, o seu projeto de segurança na fronteira, e segundo, por serem áreas com ricos recursos minerais. Para esse grupo, o compromisso representava, na verdade, a possibilidade de aporte de novos recursos do Banco Mundial. A problemática questão frente às ações descoordenadas e declarações governamentais divergentes durante 3 semanas do incêndio em Roraima, levava às palavras do presidente, o descrédito. Segundo MANNING⁹:

“ In March, fires burned out of control in northeast Brazil, causing the worst destruction ever recorded. Even parts of virgin forests, historically protected from fire by moist and dense root systems, went up in flames, probably at least in part because loggers illegally thin out trees while safely hidden under the forest canopy. [...] and this parts of the rainforest, he adds (Steve Schwartzman) is 30 times larger than the ravaged rainforest that made headlines in March”

As parcerias e estratégias de gestão

O estímulo dado por esse contexto provocou a incorporação de propostas no projeto em desenvolvimento objetivando: a) utilizar uma estratégia de gestão descentralizada e participativa, assegurando aos Estados e municípios, e à sociedade organizada e às ONG o direito de influenciarem no processo decisório do Projeto; b) dar prioridade ao estabelecimento de grandes áreas de proteção, por meio de conjuntos integrados de unidades de conservação de diferentes categorias, sendo que as novas UC complementem e ampliem esses conjuntos integrados de áreas para a consecução do Sistema de Áreas Protegidas; c) estudar formas de repasse de recursos similares aos mecanismos do PD/A-PPG7 ou a utilização de Fundos, como o FUNBIO.

Esse projeto está previsto para ser executado em 10 anos, em três fases distintas, com recursos da ordem de US\$ 270 milhões. Nos primeiros quatro anos (fase I), serão investidos US\$ 63 milhões, com metas vinculadas ao i) atendimento dos objetivos de aprovação da legislação (SNUC), ii) identificação e início da constituição das novas UC e iii)

estabelecimento da coordenação entre todos os projetos que apoiam a implementação e manutenção de UC no âmbito do MMA. (MMA, 2000c). Este propósito de coordenação e articulação têm especial importância no contexto, pois com a profusão de projetos, de recursos novos e de diversas formas de gestão há reincidência de objetivos, de metas e ações a serem atendidos e, conseqüentemente, perda de esforços.

Às duas outras fases, entre 2005-2007 e 2008-2010, além de manter a continuidade nos processos de consolidação e criação de novas UC, caberão novas ações voltadas para avaliação dos mecanismos de descentralização e dos dispositivos legais que dão suporte à consolidação do Sistema (SNUC) e dos procedimentos necessários à garantia financeira das UC.

A fórmula de “projetos-pilotos” – classificadas como experiências inovadoras - seria também utilizada, sobretudo para testar formas de garantia do futuro financeiro das UC, assim como o estabelecimento de um Fundo Fiduciário específico, visando a obtenção de recursos.

A análise de outro aspecto importante para o desenvolvimento e a implantação de projetos desta natureza são as novas tecnologias de comunicação, as redes e os fluxos de informações. O uso destes instrumentos, empregados tanto para os diagnósticos quanto para os seus monitoramentos e gerenciamentos reforçam a importância da informação ambiental¹⁰, que depende da integração de conhecimentos originados através de vários domínios científicos e, especialmente da capacidade de armazenar, recuperar e integrar dados que servirão à tomada de decisões. A ampla disseminação da informação ambiental que hoje caminha lado a lado com a tecnologia de comunicação, utiliza-se dos meios digitais, de imagens de satélites, da construção de bancos de dados e sistemas geográficos de informações e têm permitido aprofundamento em matéria de conhecimento do meio e o desenvolvimento de novas metodologias, assim como o surgimento de novos indicadores. Portanto, há uma profusão de possibilidades e os gestores públicos e segmentos sociais distintos podem servir-se delas.

No projeto de Expansão das UC é notória a solidificação de propostas integradoras de atividades técnico-científicas que anteriormente despendiam um

longo período e muitas vezes precisavam contar com equipes numerosas, etc.; entretanto, atualmente podem ser realizadas com equipes e tempos reduzidos: a análise das 23 ecorregiões encontradas na Amazônia; o incremento de novas áreas com mapeamento detalhado, o diagnóstico elaborado e categorias de manejo identificadas; a realização de monitoramento ambiental específico para as áreas de proteção estrita na Amazônia brasileira¹¹, são alguns exemplos.

A figura 6.1, ao evidenciar as diferentes ecorregiões encontradas na Amazônia e relacioná-las às áreas definidas, prioritárias durante o primeiro ano do projeto, permitem uma visão da diversidade ecossistêmica que está sendo objeto de políticas para conservação.

Destacando apenas o uso destes instrumentos de informação para a concretização das metas negociadas, pode-se perceber sua importância: entre 50 novas áreas que serão identificadas, 20 serão mapeadas em escala 1:2.500.000 e servirá também como base para a identificação das áreas com potencial, indicadas pelos Estados e Municípios. Prevê-se também a elaboração de diagnósticos das condições locais destas 20 UC para os mosaicos preliminares e para a consulta pública; se for necessário será feito o levantamento e cadastramento de ocupações em escala 1:10.000, das 20 UC, visando remanejamento de populações. Para as novas UC, serão elaborados planos de manejo e mobilização da população do entorno, para 10 delas. No que concerne à monitoria, a meta é realizar o monitoramento ambiental, detalhado em 5 UC existentes e, de maneira geral em 25 UC federais já existentes. São metas planejadas, não significando, no entanto, sua concretização, como as análises anteriores a respeito de projetos internacionais demonstraram-no. Para a sua implementação, torna-se evidente que deverá haver o acompanhamento técnico constante e a vontade política de vê-lo realizado.

Foram definidas também, um tamanho de área mínima ideal para conservação balizando-se nos estudos de FERREIRA et al (2000) assim como alternativas de mecanismos de geração de receitas próprias para o financiamento das UC, incluindo entre os mecanismos para as unidades de uso direto, os “royalties” decorrentes do acesso a recursos

genéticos, serviços ambientais e para as UC de uso indireto, a conversão da dívida, que são temas bastante debatidos e sobre os quais não há nem consenso, nem método, estabelecido de aproveitamento dessa conversão para a UC brasileiras.

Outro aspecto é o compromisso para a implantação destas novas UC¹², a prioridade I são as áreas que foram recomendadas pelo Seminário “Avaliação e Identificação de ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade da Amazônia brasileira” (Pronabio), são parte do esforço nacional para definir a Estratégia Nacional de Biodiversidade, para ações futuras e monitoramento das políticas.

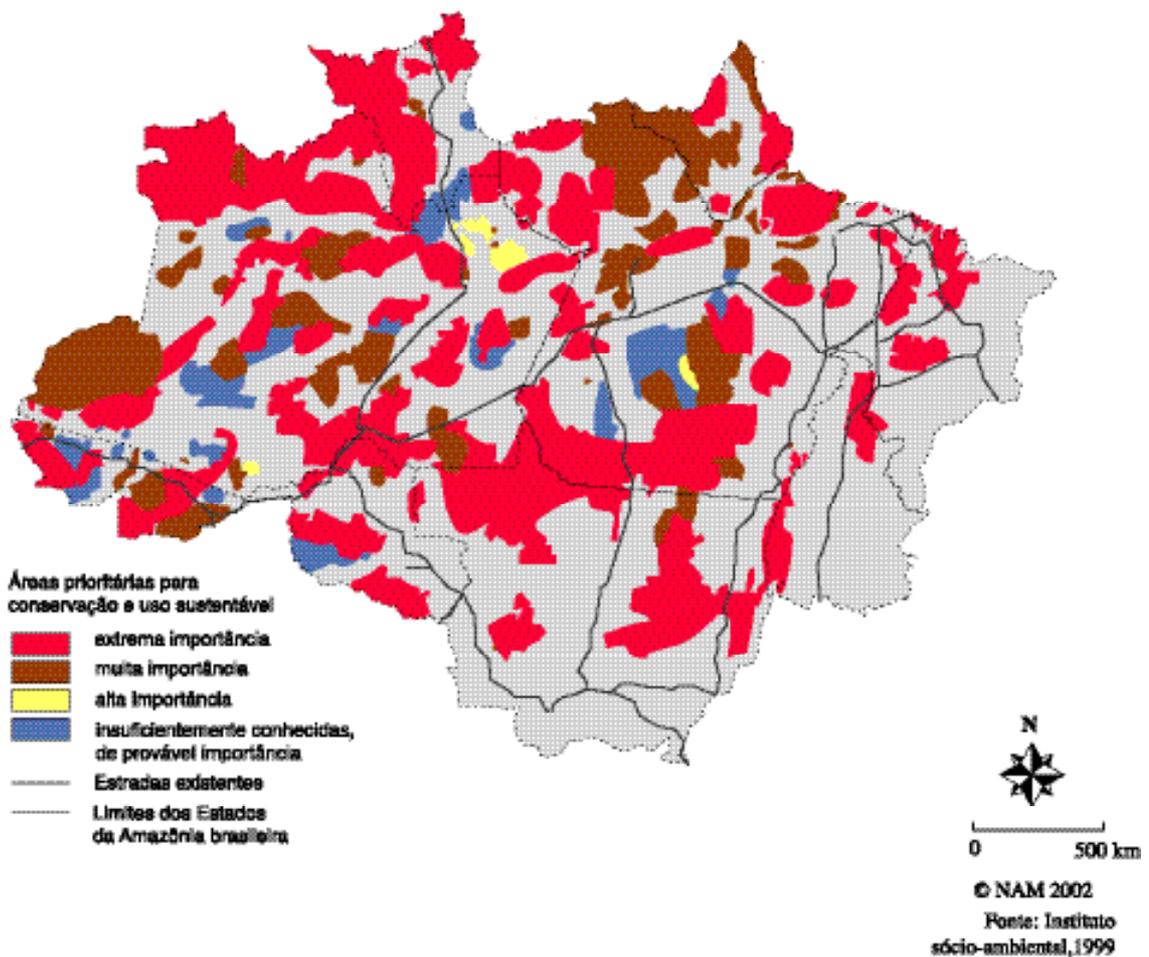
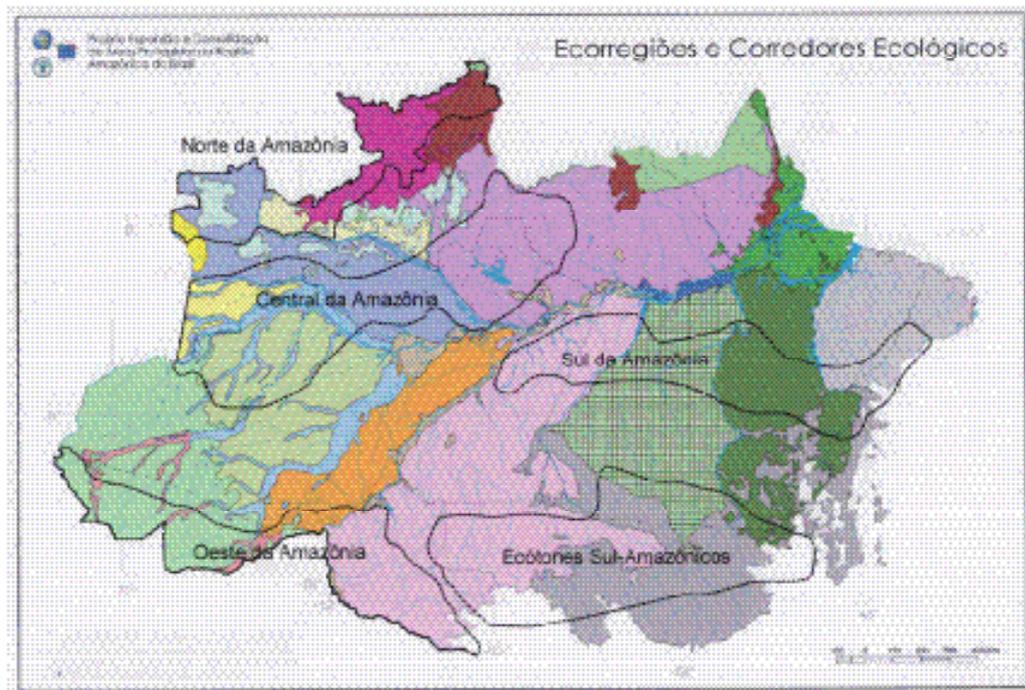
Ao servir-se de experiências anteriores tanto sobre as formas ou mecanismos de gestão, como os instrumentos de planejamento desenvolvidos por outros projetos como o PPG-7, o PNMA, o Pronabio, espera-se que a superação de barreiras, já conhecidas nesses outros projetos, possam introduzir ganhos de tempo para a implantação do projeto.

Por outro lado, a importância desse novo projeto preservacionista, que poderá dar uma nova configuração na geografia da conservação na Amazônia, é realmente investir na ampliação e consolidação das áreas protegidas legalmente. Há ainda o compromisso de consolidar articulações entre os inúmeros projetos de dimensão regional.

A interface deste projeto com o PPG7 não se realiza apenas pelos recursos no valor de US\$ 10 milhões retirados deste programa para serem destinados àquela, mas também pela consolidação e criação de novas UC por meio do Projeto Corredores Ecológicos; pela manutenção financeira da UC servindo-se das experiências dos PD/A e dos PGAI e das atividades de monitoramento e avaliação ambiental desenvolvidas pelos projetos do PPG-7.

Por outro lado, à época do anúncio do projeto, as críticas de ambientalistas e jornalistas tinham razão de ser. Para eles, os incentivos em investir na ampliação da conservação na Amazônia estava fundamentado no interesse de ampliar recursos para essa Região. Fato é que entre o compromisso inicial do BIRD em conceder empréstimos entre 30 e 40 milhões de dólares, o valor aprovado para a primeira fase foi de US\$ 63 milhões, contando com uma previsão de US\$ 270 milhões para as duas etapas seguintes.

6.1- Ecorregiões e prioridades para conservação



Mas, mesmo que o projeto já tenha conseguido vencer os primeiros obstáculos haverá outros no decorrer de sua implementação. É importante destacar que outros estudiosos têm opiniões diferentes sobre o assunto. KITAMURA (2001) por exemplo, afirma que o simples fato de criar e demarcar UC, mesmo se associadas à fiscalização, são ineficazes em situações de existência de comunidades tradicionais dentro ou no entorno de seus limites, isto porque as mesmas desconhecem estes limites e a importância da biodiversidade, e também porque os custos sociais da desconsideração dos problemas locais podem ser internalizados por estas comunidades. Para ele, a existência de UC é um importante instrumento de conservação, entretanto, para que sirvam efetivamente ao propósito de preservação, assim como para prestar serviços ambientais, deveriam ser adotadas outras estratégias de envolvimento. Além do percentual atual (3,6% em UC de uso indireto) ser muito mais baixo que da África ou Ásia implicando em seu aumento para atingir os 10% do território, as UC federais existentes normalmente se restringem à demarcação da área, à declaração de propriedade pública e uma fiscalização precaríssima, ou seja, um Estado ausente no exercício de direito sobre elas.

A política de restrições de acesso às comunidades locais, às áreas protegidas, pode gerar problemas maiores no manejo dessas, que segundo HOUGH (1988) «apud» KITAMURA (2001), atingem um grande leque, indo desde a hostilidade às próprias áreas e seus gestores; à ignorância dos limites e das restrições de acesso, o uso dos recursos objeto da proibição, ou mesmo, até vandalismo contra essas áreas. Por isso é necessário aproximar a preservação ambiental à realidade das populações locais.

Para ele, os meios para atingir estas mudanças estão relacionados à inclusão do desenvolvimento humano associado à conservação. O segundo passo refere-se à descentralização na gestão das UC, dando forte incentivo à criação de áreas protegidas estaduais e municipais, dando-lhes funções diferenciadas segundo o local onde forem criadas: nas áreas urbanas deveriam servir ao ecoturismo e amenidades ambientais; nas áreas rurais, como meio de complemento à subsistência (extrativismo, ecoturismo, artesanato, etc.). Mesmo com esses novos recursos do BIRD, há insuficiência de fundos, e,

para responder aos argumentos de inexistência de recursos financeiros, KITAMURA (2001) considera que há meios criativos de implantá-las, especialmente por intermédio das ONG internacionais. Sugere ainda o incentivo à criação de áreas de preservação privadas, que, em grandes propriedades poderiam mobilizar áreas de reservas legais previstas no Código Florestal.

Devido suas propostas alterarem o conceito e função de alguns tipos de UC, KITAMURA (2001) está seguro que elas não se enquadram nem na atual estrutura conceitual, nem gerencial dos órgãos públicos responsáveis por parques, reservas e outras figuras de conservação. Considera outrossim, que a abordagem inovadora dos Projetos Integrados Conservação – Desenvolvimento¹³ (PICD de Brandon e Wells (1992) e Wells (1992)) pode ser o cenário futuro das UC na Amazônia visto que, essas abordagens se propõem a realizar o manejo de áreas protegidas em condições de presença de comunidades envolventes ou internas às UC, incluindo as questões sociais, mas mantendo os objetivos da conservação como prioritários. A idéia de incorporar incentivos transforma as comunidades em aliadas da gestão.

Sobre o conceito de conservação, um dos condicionantes da mundialização atual, paira a questão sobre quem se beneficiará da conservação da biodiversidade, se ela poderá servir a um desenvolvimento mais justo, ou, se servirá apenas ao surgimento de novos negócios, lucrativos, específicos de determinados setores econômicos. Essa é uma questão recorrente e para a qual a resposta dependerá de um posicionamento político nacional e regional explícito.

3. A biodiversidade, uma nova referência

A crise ambiental atual impõe a necessidade de considerar novos padrões da natureza que se entrelaça com os novos padrões da revolução científico-tecnológica (ALBAGLI, 1998; BECKER, 1996, 2001; RIBEIRO, 1999, SMOUTS, 2001). Uma crise cujo processo decorre da formação desse novo par na geopolítica mundial, originando uma dinâmica que aprofunda os conflitos nas formas de apropriação dos recursos naturais e quem deles se beneficiam.

O surgimento do novo paradigma biotecnológico-

co (ALBAGLI, 1998) fundamenta-se na obtenção de produtos e substâncias a partir de novas técnicas genéticas. Potencializa-se assim o uso dos recursos biológicos e genéticos como matéria-prima, potencializa os usos tradicionais e promove uma estreita ligação entre os novos medicamentos e os usos tradicionais de seus componentes. Esse quadro ilustra as questões de regulação do uso de tais matérias primas e da divisão dos benefícios, são grandes debates, complexificados por preconceitos, ligados ao desconhecimento do tema, os quais se difundem rapidamente pelo país, polemizam as análises e dificultam a tomada de decisão.

As polêmicas e conflitos são gerados tanto em escala mundial, como local. Mundial, entre os segmentos conservacionistas do Norte e do Sul; local, entre setores que promovem a exploração predatória e alianças conservacionistas locais-nacionais-internacionais.

Um grande passo da atualidade e, simultaneamente, uma forma de regulação internacional, a Convenção da Biodiversidade¹⁴, validada na Conferência do Rio, reconheceu o direito de exploração de cada Estado-membro sobre seus recursos. Direito que deve ser democrático e incorporar os anseios da sociedade nacional, abrindo assim um leque entre anseios individuais e anseios coletivos. No entanto, sua implementação no país se vê influenciada por antagonismos e contradições.

Entre 1994 e 2000, os avanços foram sendo obtidos lentamente: o projeto de lei da senadora Marina Silva (PL 306/95); as leis da propriedade intelectual (lei 9279/96), a lei de cultivares (9456/97). São instrumentos legais que não cobrem todos os aspectos relacionados ao tema e também não resolvem a questão do acesso, não têm nenhuma eficácia contra a biopirataria. Finalmente, após quase 7 anos, uma legislação específica, regula o acesso à biodiversidade e o Conselho de Gestão Federal que atuará nesse campo foi instalado em abril de 2002, com 18 membros governamentais e não-governamentais)

Esta situação interna articula-se com a delicada situação internacional, com as constantes denúncias de roubo de espécies raras por empresas ou universidades dos países desenvolvidos. Mais uma vez, é ao nível mundial de que fala GRATALOUP (2000) que a negociação é requisitada, na Conferência de

Haia¹⁵, que objetivou a negociação das linhas diretrizes para assegurar o quadro geral de acesso à biodiversidade. O conflito Norte-Sul se reproduziu, evidenciando as polaridades bem definidas: Estados Unidos contra quaisquer modificações sobre os direitos de patentes e a União Européia, favorável à evolução dos direitos de patentes e a adoção das linhas diretrizes (LE MONDE, 12 abril 2002). A figura 3.2 compara mundialmente as regiões de megadiversidade e a situação das florestas.

Os recuos refletem os problemas desse complexo quadro: a titularidade, o alcance, autoridade competente, proteção dos conhecimentos tradicionais, reconhecimento de direitos de propriedade intelectual, partilha de benefícios, são questões que permanecem indefinidas. Para ALBAGLI (1998) esses elementos são representativos das dificuldades e dos limites para a definição de uma estratégia nacional para transformar a biodiversidade em fator do desenvolvimento futuro da Amazônia.

A elaboração de uma estratégia nacional de biodiversidade¹⁶ mobilizou diversos segmentos governamentais, não governamentais, acadêmicos e políticos. A contribuição destes setores nos debates dos seminários, regionais e nacional, de “Avaliação e Identificação de ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade brasileira” mostra um esforço nacional.

Entretanto, não houve e nem haverá unanimidade sobre as propostas, especialmente sobre as 348 áreas consideradas como prioritárias para a conservação na Amazônia. Setores ambientais consideram imprescindível a incorporação destas áreas nas políticas públicas; já os setores produtivos, ou aqueles ligados à infra-estrutura, seguem suas diretrizes, contrapõem com argumentos que ressaltam o exagero dos ambientalistas, reafirmando que se todas as áreas fossem institucionalizadas, o desenvolvimento da Região estaria prejudicado, assim como o do país, pois são eles quem produzem, quem fazem girar a economia.

É o que reforça WASHINGTON NOVAES, em 19 de fevereiro de 1999, no jornal O Estado de São Paulo a respeito das opções de política pública no Brasil, paradoxal em relação ao grande potencial de biodiversidade existente:

«A atitude oficial oscila entre a previsão de abertura de novas frentes agro-pecuárias pela finada Secretaria de Assuntos Estratégicos (anunciada pelos jornais), concorrendo para o desmatamento e os projetos de utilização da biodiversidade e criação de corredores ecológicos, que pressupõem sua conservação, mas enfrentam a crônica falta de recursos. No meio, correm frouxos os projetos de reforma agrária, que, valendo-se da concordância prazerosa dos donos de terras na região e do apoio discreto dos ruralistas de outras áreas, respondem por mais de 50% do desmatamento, segundo o relatório da Comissão Externa da Câmara dos Deputados (mais de 88% das terras destinadas à reforma agrária no período analisado, até final de 1997, estavam na Amazônia). [...] E assim provavelmente continuará, enquanto o País não for capaz de conceber um modelo de desenvolvimento de fato – e não na retórica – sustentável, fundado em suas especificidades e potencialidades tropicais. Não a mera concessão de incentivos fiscais, seja para o avanço da agro-pecuária, seja para indústrias importadoras ou montadoras».

Assim, o desafio para a determinação de políticas públicas envolvendo dimensões biológicas, sociais e sobretudo políticas é compreender a complexidade das relações entre as funções, as diferentes formas de uso que ela pode ter, e o conceito amplo e ainda em construção de biodiversidade.

Para BECKER (2001), o fato de que a biodiversidade existe num determinado território, com formas de apropriação que lhe são próprias, confere-lhe uma dimensão material, concreta, no contexto das relações sociais e de poder; de soberania dos Estados que as detém, entretanto, agrega que o cerne das contradições dessas dimensões políticas, é a falta de reflexões epistemológicas sobre esse objeto. Esse é um assunto que, embora fundamental, tem merecido pouca atenção, pois trata-se de uma nova forma, global, de ver o mundo, influenciada pela mundialização da ecologia e dos conceitos de governança, que pretendem valorizar as formas locais de agir e pensar.

Outro aspecto merecedor de reflexão relaciona-se à mudança da forma de tratamento dos recursos naturais e biológicos. Até agora eles estão ligados à propriedade individual. Há um certo consenso entre cientistas (HOMMA, 1997; FONSECA, 1999;

BECKER, 2001; GARAY e DIAS, 2001) sobre a necessidade de transformar a biodiversidade em *bem coletivo*, só assim as políticas nacionais poderão incorporá-la como um dos vetores do desenvolvimento.

FONSECA¹⁷ escreveu um conjunto de artigos para o jornal Amazonas em Tempo, quando na direção do INPA. Ao analisar a questão da legalidade e biodiversidade, em 20 de abril de 1999, procurou decodificar sua polaridade e abrangência, a partir do conceito de «bem comum» e de «bem privado»: “...induzida pela pressão científica e tecnológica, surgiu uma nova definição legal para o meio ambiente, que passou a ser o mais puro e cristalino exemplo de “BEM PÚBLICO”, cujo gerenciamento se inclui obrigatoriamente na esfera do Estado. As novas metodologias de melhoramento genético, de manipulação gênica e de transformações biotecnológicas, passaram a proporcionar lucros para a iniciativa privada, gerando uma forte associação entre organismos e mercado. Esse fato novo, proporcionado pelo avanço científico e tecnológico, levou o setor produtivo a reivindicar o direito de posse sobre os recursos naturais. Com isso se inseriu na pauta do debate ambiental a aplicação do conceito de “BEM PRIVADO” ao meio ambiente, já que a agregação de valor depende de enormes investimentos empresariais que exigem retorno financeiro. Esse moderno cenário de produção industrial configurou novo conflito conceitual entre o poder econômico, que requer o direito de propriedade sobre parte do ambiente natural, e a sociedade organizada, que insiste em manter a Natureza na esfera dos “BENS PÚBLICOS”. No Brasil, a ordem jurídica que vai balizar o melhor ajuizamento das disputas pelo uso e acesso aos organismos que compõem a diversidade biológica, está sendo equacionado paulatinamente”.

Por enquanto as diferentes proposições de métodos de resolução desses aspectos contraditórios abordam tanto os elementos biológicos quanto políticos, mesmo se não há um conhecimento claro de todas as funções e propriedades da biodiversidade, mas a existência de opiniões diversas quanto ao seu aproveitamento e sua preservação revelam um ardor popular na defesa da *biodiversidade brasileira*, impregnando, no termo, a noção de propriedade coletiva.

O imaginário social coletivo

A questão biodiversidade, analisada por meio dos artigos de jornais¹⁸ no capítulo sete, revela um imaginário social quanto as suas potencialidades e reflete-se no interesse que ela desperta quanto às novas formas de novos negócios. Entre cerca de 600 reportagens, aproximadamente 10% referem-se à novos negócios, e desse total aproximadamente 15% das abordagens tratam das oportunidades das riquezas em espécies para produtos alimentícios, além da regulamentação e controle sobre os acordos de bioprospecção; da possibilidade de enriquecimento da biodiversidade para o comércio; das oportunidades da indústria de base tecnológica e do ecoturismo, e turismo científico, como das novas atividades econômicas sobre as quais o desenvolvimento da Região deveria ser alicerçado.

A preocupação com o controle e com a apropriação nacional da biodiversidade, é evitar que ela sirva como a matéria prima do futuro, somente para as nações ricas. As matérias dos jornais (10%) salientam ainda que a mesma representa um mercado potencial de US\$ 3 trilhões; porisso o interesse em projetos de armazenar informações e constituir bancos de dados genéticos e de biodiversidade, majoritariamente ligados ao rastreamento de plantas medicinais; dos mecanismos de atração de empresas multinacionais. A falta de controle e de um verdadeiro projeto brasileiro para deter seriamente estas questões e, especialmente, o desinteresse nacional sobre este tema é mola propulsora, incentivadora dos crescentes interesses internacionais, são os argumentos evocados.

Acentuam ainda as matérias jornalísticas (8%) que as propostas de novos modelos, assim se auto-intitulam, baseiam-se em argumentos para criação de um modelo de desenvolvimento que se fundamente no aproveitamento e uso da biodiversidade, na biotecnologia, nos recursos hídricos, no ecoturismo; na inovação que representa projetos que estão assentados sobre o aproveitamento da biodiversidade e do meio para o turismo; nos novos produtos que o Centro de Biodiversidade de Manaus poderá descobrir. Em geral, apresentam propostas para ampliar os investimentos em ciência e tecnologia apoiado pela cooperação internacional, como forma de reduzir a biopirataria.

Cerca de 8% das matérias classificadas como críti-

cas às políticas atuais trataram, de um ou mais aspectos, da biodiversidade, seja abordando a questão de que o discurso que a biodiversidade estratégica, na verdade, esconde interesses externos; seja abordando a questão das contradições entre as políticas de desenvolvimento (dentro do Avança Brasil) e as de conservação. Fortes críticas relacionaram-se à legislação sobre biopirataria, considerando-a um atraso: seja porque não há leis que obstaculizem o processo, seja porque consideraram que a lei de patentes aprovada a favorece. Na outra vertente da discussão as críticas identificam as políticas ambientais como uma resposta às pressões internacionais e que seus instrumentos atrapalham o desenvolvimento dos Estados amazônicos.

No imaginário social acerca da biodiversidade ela é vista como um «bem» futuro e sua potencialidade poderá ser aproveitada, servindo de matéria prima e de incremento à novas atividades econômicas, o que poderá re-direcionar o desenvolvimento da Amazônia.

BECKER (2001:97-100) faz uma análise do interesse da apropriação da biodiversidade nas escalas internacional, nacional e regional. A sua proteção é o objetivo maior do PPG-7, programa que representa o interesse internacional preservacionista. Na prática, um instrumento de pressão geopolítica, mas também, um instrumento de construção de um modelo sustentável da biodiversidade. No entanto, o projeto nacional, apoiado na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal – PNIAL e no Pronabio, é um desafio político sem precedentes por definir como objetivo final a valorização humana, a ser conquistada com o aumento da base científico-tecnológica da Região, com ampla participação social no processo de mudança e na utilização de um instrumento, ao mesmo tempo político e técnico, para operacionalizar a passagem para o novo padrão de desenvolvimento, mas que proteja a biodiversidade, o ZEE. Já os projetos elaborados pelos governos regionais são representativos das diferentes visões dos grupos sociais e dos significados diversos dados à biodiversidade. Para os grupos que BECKER classifica como implementadores de projetos desenvolvimentistas, os interesses podem ser enquadrados como de mobilização e de geração de negócios baseados em recursos naturais e nas

infra-estruturas, que permitam acessar mercados sul-americanos; já os grupos vinculados à concretização de projetos conservacionistas, entre eles seringueiros, populações indígenas e pequenos produtores, buscam a valorização dos recursos naturais por meio da agrosilvicultura, do aumento da produtividade agrícola.

Há necessidade de se construir um «projeto nacional da biodiversidade», capaz de desdobrar-se nos níveis regionais. Antecedendo a este projeto, a região amazônica é o locus da primeira experiência do Programa Nacional de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade - PROBEM, criado em 1997, com o objetivo de desenvolver a biotecnologia e instalar bioindústrias a partir do manejo dos recursos naturais. Para atingir estes objetivos interrelacionam-se estratégias de pesquisa e de mercado. Este Programa está estruturado em cinco áreas básicas: a) sistema inventário de biodiversidade e coleta de amostras de espécies de interesse; b) sistemas de identificação de princípios ativos e de produtos derivados de interesse comercial; c) sistema de absorção, desenvolvimento e transferência de tecnologias para extração, purificação, envasamento e certificação de qualidade de produtos; d) sistema de domesticação e multiplicação de espécies de interesse comercial; e) formalização diversas modalidades de parcerias, definindo-se os direitos e responsabilidades das partes envolvidas. A gestão constitui-se também em uma parceria, governo e organização social.¹⁹

Foi também estruturado o Fundo Permanente para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (FPBA), gerido por um Consórcio integrado pela Bioamazonia e a A2R Recursos Renováveis, baseando-se na experiência internacional do Alaska Permanent Fund. O FPBA, deverá captar US\$ 150 milhões em dois anos, no Brasil e exterior.

Um Pólo de Bio-indústrias será desenvolvido no âmbito da Zona Franca de Manaus, onde já se concentram, hoje, indústrias e outras atividades econômicas que recebem incentivos fiscais e subsídios pelos Fundos Constitucionais. Uma das principais atividades do PROBEM da Amazônia é o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), com o objetivo de reunir, em Manaus²⁰, laboratórios e grupos de cientistas para pesquisar o

uso do rico patrimônio genético da região, em remédios, cosméticos, insecticidas naturais e outros produtos industriais. Este Centro também atuará na certificação de produtos (selo de qualidade), testes toxicológicos, gestão de inovação, propriedade intelectual e industrial e incubação de empresas e coordenará uma Rede Nacional de Laboratórios e grupos de pesquisadores envolvidos com biotecnologia. Este aspecto foi tratado em A Crítica (19.02.98, p. A2):

«Com o apoio financeiro da Superintendência da Zona Franca de Manaus, que cedeu um terreno de 20 mil metros quadrados, o Centro deverá reunir pesquisas próprias às informações já coletadas por instituições da região, como o Instituto Emílio Goeldi, do Pará, e usar a rede de laboratórios acadêmicos do País para encontrar usos práticos para o material coletado na Amazônia».

Esta iniciativa, de uma certa maneira, aproxima-se de recomendações existentes em vários estudos para a associação entre a preservação de gens e a pesquisa e tecnologia aplicadas aos recursos e potencialidades regionais e no estabelecimento de parcerias de diversos tipos. A prospecção de novos negócios na área de biotecnologia, permitirá identificar e desenvolver novos produtos, por exemplo, por meio de associações com empresas (*joint ventures*) que tenham interesse em ampliar sua área de atuação ou mesmo que pretendam aperfeiçoar seus produtos. Investimento em biotecnologia pode ser realizado também através de contratos específicos de prestação de serviço para bio-indústrias, caso do treinamento de recursos humanos, certificação de qualidade para produtos e processos, ensaios e plantas industriais e incubação de empresas.

Esta mesma fonte, *A crítica*, ao publicar a posição do Governo Federal em relação ao financiamento público de um setor econômico na Amazônia, informa que a pesquisa e a produção transgênica, uma das atividades previstas do centro, mesmo como alternativa econômica para a região, é polêmica entre as organizações ambientalistas. Reabre-se uma nova temporada de financiamento da ciência no âmbito das políticas de desenvolvimento. Reabre-se, também, uma nova temporada de debates.

4. Em direção à um Projeto Nacional...

Apesar dos esforços e de todo o discurso sobre um modelo sustentável para o desenvolvimento da Amazônia, não existe, ainda, uma política regional fundamentada nos princípios desse(s) modelo(s). Inexiste porque pressupõe a superação dos paradoxos conceituais e políticos.

O enorme potencial econômico da biodiversidade e da floresta vem servindo como base de argumentação para os três níveis de governo, mas as experiências normalmente correspondem à dimensões territoriais limitadas e se restringem a determinados recursos naturais (floresta, várzeas, solo, água) ou se relacionam à métodos e sistemas de produção agrícola.

A dificuldade para que se romper com estes paradoxos é imensurável. De um lado, pela apropriação ideológica dos elementos deste conceito; de outro, porque há um fosso profundo entre os interesses diversos. Implantar o projeto nacional de integração econômica dessa Região, ao país e ao continente, deveria ser realizado pelo governo federal com apoio de governos estaduais e alguns setores econômicos; para atender os anseios de distintos setores produtivos e segmentos sociais e ao mesmo tempo, respeitar as diferenças e os potenciais socioambientais. São objetivos inconciliáveis no modelo atual. Adotá-los obriga à mudança de conduta e postura política.

Inegável é que na atualidade coexistam na Amazônia políticas diferenciadas de uso do território, sejam elas políticas nacionais, regionais ou locais. Após longos períodos em que o governo federal se ateve à elaboração de orçamentos nacionais foi, somente no decorrer do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso que priorizou-se a retomada do planejamento nacional e da ação regulatória, sobretudo em fronteiras políticas, econômicas e sociais. O plano nacional de investimentos e de ampliação da densidade econômica na Região insere-se numa nova formulação para vislumbrar os distintos espaços brasileiros, concebidos como Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração. Tema objeto da análise no capítulo oito.

Os programas Estaduais indutores

As duas únicas experiências de políticas estaduais,

que definiram sua linha de conduta apoiada sobre diretrizes de conservação dos recursos naturais e inserção de populações marginalizadas no contexto econômico e político estadual, estão sendo desenvolvidas pelos atuais governos dos Estados do Amapá e do Acre. As outras experiências, abrangendo sub-regiões no interior dos Estados amazônicos, tendo como executoras e beneficiárias as comunidades de populações tradicionais e indígenas, ou tendo espaços geograficamente definidos como as áreas dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada do PPG-7 foram tratadas nos capítulos seis e sete.

Ao definirem a Política de Desenvolvimento Sustentável, no Amapá, e a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos da Floresta, no Acre, os governos desses Estados fundamentaram seus programas na concretização de alguns princípios do desenvolvimento sustentável. Por serem Estados menores e mais à margem das grandes mudanças estruturais promovidas pelo governo federal, foram também esses Estados que, apesar de questionarem a forma e os mecanismos, aproveitaram a doação do SPRN-PPG7 no suporte ao conjunto de ações de suas políticas, utilizando a cooperação técnica alemã e britânica, para respaldar e avançar tecnicamente em seus projetos.

Uma digressão pode ser feita também em relação à história de vida e de opção política destes dois governadores, como aspectos motivadores à escolha destas populações como beneficiários maiores de suas políticas públicas. Do ponto de vista profissional, grande parte da experiência dos governadores foi vivenciada em comunidades de pequenos produtores, rurais ou urbanas, fatos aos quais podem ser incorporados sua vinculação política ao Partido Socialista Brasileiro e Partido dos Trabalhadores.

A implementação de tais experiências têm ampliado os espaços de conflitos e choques de opinião, tanto no âmbito destes Estados, quanto na região, ou mesmo com outros setores e segmentos nacionais.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá - PDSA.

Lançado nos primeiros dias de governo, em 1995²¹, o PDSA foi a primeira experiência governamental. O governador do Amapá serviu-se da proposta polí-

tica inovadora para atrair alguns focos de luz ao Estado e projetá-lo no cenário político nacional, demonstrando que, mesmo com toda a complexidade em torno da sustentabilidade, havia a vontade política de se lançar em algo novo. Novo por visar atingir equidade social e ambiental e que pudesse alterar as condições do desenvolvimento do Estado. O governo passa a valorizar campos do conhecimento anteriormente olvidados: meio ambiente, educação, pesquisa, populações tradicionais, cultura. Partindo da definição que “Le développement durable associe l’activité économique, l’équité sociale et la préservation de l’environnement ” (MOULIN, 2000:23), o PDSA optou pela política de valorização cultural e uma economia sustentável baseada na utilização equitativa dos recursos naturais e determinou diretrizes operacionais para poder alcançá-las.

Para o modelo de desenvolvimento proposto, ênfase foi dada aos diversos segmentos sociais, anteriormente marginalizados, assim como o apoio à pesquisa científica para melhor orientar as futuras alternativas produtivas.

Para, de fato, operacionalizar este conceito adotado, o governador foi motor de estruturação do PDSA e deu prioridade, durante seu primeiro mandato, ao uso de novas tecnologias de obtenção de informações e de planejamento ambiental. A elaboração do (macro)zoneamento ecológico-econômico²² do Estado foi vista como a maneira de valorizar as possibilidades e restrições do meio ambiente e utilizá-las para melhor definir as diretrizes gerais do programa, orientar os investimentos públicos e induzir os privados. A ousadia²³ do governador, em termos de política pública, foi ter tomado a decisão de utilizar-se de instrumentos técnicos considerados indicados dentro do debate sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, mesmo não havendo consenso. A controvérsia a respeito das metodologias de zoneamento, a questão da participação e dos limites das interpretações e proposições técnicos, a escolha da escala (macro ou micro), não foram empecilhos para a decisão política. Assim, para concretizar sua política o Governo decidiu servir-se de todos os aportes do conhecimento técnico-científico disponíveis no âmbito de projetos que estavam sendo implementados no Amapá (GERCO, SPRN, cooperação bilateral), demonstrando confiança que os mesmos poderiam servir de base às decisões político-participativas. Outro dife-

rencial foi estimular o crescimento da cooperação bilateral, especialmente a transfronteira com o Guiana e servir-se da cooperação técnica, inclusa no SPRN-PPG7, de maneira mais ampla, incitando à elaboração de diagnósticos e o aumento de proposições a respeito de alternativas econômicas.

O aumento do número de pesquisadores nacionais e estrangeiros no Estado foi notório. O objetivo do governo visava a obtenção de resultados de pesquisas sobre usos dos recursos naturais ou de princípios fitoterapêuticos (como a castanha, o açaí, a borracha, o cupuaçu, a madeira de lei, a andiroba, etc.), receber informações e contribuições das descobertas científicas aproveitando-as como alternativas de transformação na base da nova economia do Estado.

Procurou, ainda, ampliar ao máximo a parceria com ONG, cooperativas, associações e clubes de serviço, por entender que estava na parceria o caminho para melhorar a saúde, a educação e estimular alternativas para geração de emprego e renda²⁴. Ao contrário dos outros Estados amazônicos, adotou como estratégia trabalhar com pequenas empresas, enquanto a maioria opta por grandes projetos como fator de desenvolvimento (MOULIN, 2000:40). Outra prioridade do Programa foi a política de formação e pós-graduação.

O Amapá tornou-se referência para diversos segmentos sócio-profissionais e para alguns setores, incluindo o ambiental. No final de seu primeiro mandato havia ampliado consideravelmente a presença técnica e científica no âmbito do Governo, sua política havia tido aprovação do setor ambiental federal. Uma aprovação que, em princípio, extrapolou as fronteiras brasileiras.

O apoio e a re-aproximação Brasil e França tornou-se um fator político fundamental. Inscrita no Acordo-Quadro de 1996, tendo como suporte a idéia geral de aproximação União Européia – Mercosul, a cooperação bilateral marcou a vontade política do Brasil de diversificação de parcerias. Ampliou-se também a cooperação científica. A partir deste Acordo, o estabelecimento das prioridades entre Amapá e Guiana se inscreveram no âmbito da cooperação transfronteira e o fortalecimento das relações, entre os dois, passou a ser uma política de integração realizada pelos dois governos locais, privilegiando domínios como ciência e tecnologia,

turismo, meio ambiente e ensino da língua francesa. O fator geográfico da vizinhança permitiu a aproximação política dos governos brasileiros e francês. Outro aspecto importante foi a abertura de possibilidades de financiamento da Agência Francesa do Desenvolvimento, para projetos amapaenses. Dois projetos importantes foram financiados: a produção de óleo da castanha do Brasil realizada entre a cooperativa de castanheiros e uma empresa francesa (Provence Régine) e a pequena usina hidrelétrica de Santo Antônio, para a cooperativa de castanheiros.

Outro setor de cooperação é a da pesca de camarões. Realizado também sob a cooperação entre duas empresas, uma amapaense e outra guianense, na base de 50% para cada parceiro, tanto para investimentos como para os benefícios obtidos.

Em uma avaliação feita em 1998, o governador fez

Amazônia gerando riquezas e sem esgotar os recursos renováveis'. Mas fazem pouco-caso disso. Para nós que vivemos na Amazônia, está claro que a sobrevivência com desenvolvimento e qualidade de vida está condicionada à manutenção da floresta e de outros ecossistemas, ou seja, à exploração de sua biodiversidade de forma sustentável. Mas é exatamente a falta de vontade política que impede a Amazônia de se tornar um exemplo de desenvolvimento para a humanidade».

Para o governador, as escolhas do governo federal nunca privilegiaram a melhoria das condições de vida das populações locais e nem das características específicos dos ecossistemas amazônicos. Argumentos que podem ser confirmados com fatos: entre os grandes projetos nacionais, ao Amapá restaram apenas as suas externalidades. O balanço apresentado por EGLIN e THÉRY (1982) é um exemplo das escolhas do governo federal: durante

Tabela nº 1 - Investimentos no projeto Jari

Valores em milhões de dólares	Empréstimos nacionais e internacionais	Déficit na balança comercial	Perdas	Empregados	Empregados licenciados
Em 1977	200				
Até 1979	705 + 30	291	150	15 000	
Até 1980	935		74		4 000

Fonte: Eglin & Théry, 1982.

apelo à necessidade de mudança, à falta de decisão e de visão política das estratégias nacionais para a Amazônia. Divulgada pela Folha de São Paulo, de 17 de junho de 1998, João Alberto Rodrigues Capiberibe insiste em sua visão:

«(...) os danos ambientais e sociais provocados por essa visão canhestra do desenvolvimento são visíveis na Amazônia desde sua ocupação. Primeiro vieram os europeus e massacraram os índios e o formidável conhecimento que eles tinham da floresta. Depois, os próprios nativos e descendentes seguiram o exemplo, passando a agredir a natureza em nome de um progresso que nunca conseguiram usufruir». O governador considera que 'as autoridades brasileiras têm à sua disposição milhares de estudos, ensaios, teses, pesquisas e até experiências comprovadas e bem-sucedidas de como explorar a

os anos do I e II PND, muitos recursos federais e internacionais foram investidos no Projeto Jari. Mesmo tendo sido revisto e reestruturado depois dos anos 80, as medidas de correção das consequências sociais e ambientais ainda hoje cabem ao governo estadual. No momento em que governo federal assumiu o projeto Jari em 1980, sua situação se apresentava com o seguinte quadro. Na verdade, os empréstimos tinham sido concedidos com o aval da União.

O governador, ao criticar o posicionamento do governo federal considera que houve um distanciamento entre o discurso e sua prática (Folha de São Paulo, 17 de junho de 1998): ainda que tivesse elogiado seu Programa, não havia tomado nenhuma decisão que favorecesse o modelo escolhido pelo Amapá, mas, continuava a responder as pressões de

segmentos do Sul e do Centro-Sul do país. Deixava, desta maneira de aproveitar o grande potencial da Amazônia, abdicando do direito de transformá-la em um símbolo de um novo modelo, perseverando na manutenção do símbolo internacional de degradação que ela representa. Em lugar de uma nova postura política, o governo federal continuava apoiando projetos impactantes como «bovinizar» o Acre, inundar florestas no Amazonas e no Pará com a construção de hidrelétricas ou desmatar Roraima e Rondônia para plantar soja, mas a Amazônia demanda uma política para a castanha, o açaí, a borracha, o cupuaçu, a madeira de lei e outras espécies de nossa rica diversidade, provavelmente menos dispendiosa que a dos usineiros do Nordeste, para os quais o governo federal acaba de liberar R\$ 1,3 bilhão»

Apesar do discurso de apoio do Presidente, a sua concretização se mede sobretudo pelos recursos enviados, procedimento praticamente inexistente visto as reduzidíssimas transferências federais no primeiro mandato do governador Capiberibe (1995-1998). Entre todos os Estados brasileiros, o Amapá foi o Estado que recebeu o menor valor (MOULIN, 2000:35). Um certo reconhecimento do governo federal, a respeito do esforço local, somente ocorreu no segundo mandato. Esta ambiência mais favorável resulta de uma nova dinâmica política regional: não apenas o Amapá mantém os princípios de modelos sustentáveis no seu PDSA, mas os aprofunda, e os mesmos princípios fazem a base da opção política feita no Acre, no mandato de Jorge Viana.

Evidentemente, um mandato de governo é insuficiente para consolidar quaisquer alterações pois, se políticas fomentam visões e representam mudanças na forma de gerenciar, ela só produzirá resultados concretos a médio e longo prazo. O caminho é longo e cheio de obstáculos. Entre o desenvolvimento do conhecimento científico e de tecnologia para poder aproveitar os recursos naturais existentes sem desperdício e ampliar seus benefícios à maioria da população; entre a descoberta, o registro da patente de um novo produto à sua produção em grande escala; entre uma nova base econômica e a redistribuição local dos seus benefícios, haverá um prazo consideravelmente longo.

Entretanto, no Amapá alguns passos já foram

dados, como o investimento em pesquisas e a outorga da lei sobre prospecção da biodiversidade. Enquanto no Congresso Nacional o debate se intensificava, polarizado pela proposta de Marina Silva, o Amapá foi o segundo Estado a aprovar a legislação após a Conferência do Rio. Qualquer tribunal pode se ancorar nesta lei estadual, na ausência de legislação federal. Para o Governo do Estado, que procurava uma nova base econômica, a aprovação daquela lei tornou-se uma garantia às empresas que investem em produtos derivados da biodiversidade. Institucionalizou-se também um outro mecanismo, o Fundo para o Desenvolvimento Sustentável (FUNDES), cujos recursos são constituídos dos dividendos e dos benefícios dos produtos naturais e a Agência de Desenvolvimento do Estado (ADAP).

O estímulo ao ecoturismo e a inclusão de empresas privadas no programa; a elaboração de diretrizes de uma política de gestão dos produtos madeireiros da floresta; a inserção dos impactos sociais das atividades econômicas; a prioridade dada a projetos baseados na ação comunitária e no aproveitamento dos conhecimentos culturais, no desenvolvimento humano foram as inclusões no programa de governo, no seu segundo mandato.

No entanto, os obstáculos só aumentaram continuamente. Para o governador (CAPIBERIBE, 1999; MOULIN, 2000) os maiores obstáculos surgiram no momento de definir a atribuição dos benefícios da exploração dos recursos naturais à população local. Exemplo desta dificuldade, foi a renegociação das condições do acordo com a Champion para produção de papel e de celulose: inicialmente uma produção unicamente para exportação, foi alterada em função do debate generalizado na sociedade local e o apoio da opinião internacional. Ao final, em 100.000 hectares para produção de exportação, uma parcela (27.000 ha) foi destinada às indústrias locais do mobiliário e da construção civil, além do compromisso da empresa em investir na construção de uma escola e na formação da mão-de-obra local. Outros obstáculos são de ordem política, no processo de negociação com as comunidades, quando estas ainda não estavam interessadas e convencidas do programa de governo, como também com as estratégias das políticas nacionais como a de assentamentos agrários.

A oposição das antigas oligarquias

As antigas oligarquias locais impuseram obstáculos que transformaram-se em duras críticas e em ações de “impeachment” ao governador, junto ao Judiciário estadual. Os reflexos políticos destes processos ecoaram, não somente no país, mas também no exterior. A imprensa nacional procurou chamar a atenção, fazendo um balanço da situação, conforme O Estado de São Paulo, de 23 de outubro de 2000:

“ Os enormes obstáculos enfrentados por um chefe do Executivo que se dispõe a modernizar o seu Estado, contrariando os interesses de oligarquias consolidadas ... [...] Capiberibe, que foi reeleito nas últimas eleições e hoje conta com um índice de popularidade de 70%, ousou enfrentar simultaneamente o crime organizado e os interesses corporativos da Assembléia e do Judiciário local. Nessas condições, e tendo em vista os viciados costumes políticos do Amapá, não é de se estranhar que o governador esteja enfrentando mais um processo de impeachment. Desta vez, a acusação repete a anterior, de que o governador teria aplicado verbas do Fundef para pagar a segurança nas escolas. No Amapá, a Assembléia recorre a expedientes escusos, já repelidos uma vez pelo Supremo Tribunal Federal, para promover o processo de cassação do governador ”.

O processo de “impeachment” se repetiu duas vezes, criou um “vácuo” institucional, obrigando o governador a encontrar, e utilizar, mecanismos legais para sua defesa e para continuar governando. Evidentemente políticas como estas, rompem com a continuidade do processo anterior e são motivos de questionamento. Opiniões contraditórias se difundem pelos meios de comunicações no país. Há setores realmente refratários à estas correntes e a estas duas políticas estaduais; elas são destoantes por evocar um desenvolvimento sustentável, por terem sido erigidas sobre estes pilares e por serem diferenciadas, tanto da nacional como dos outros estados amazônicos.

O desagrado da elite local fez desencadear fortes críticas à política implementada no Amapá, mesmo com o aumento da popularidade do governador e da aprovação pelas comunidades extrativistas, ressaltando uma posição contrária. O Editorial do Diário do Amapá, de 23 de julho de 2001, nos serve para

exemplificar, ao abordar a questão pelo ângulo dos impactos econômicos, sociais e ambientais e ao considerar um vácuo entre a existência de recursos naturais no Estado e uma qualidade de vida precária:

“A indústria de que dispomos representa apenas dez por cento da renda do Estado, talvez até menos. Ainda somos incipientes, industrialmente falando. Quem assumir a próxima administração estadual, claro que dependerá de pelo menos três anos para analisar e aprovar os projetos industriais que lhe serão apresentados. No entanto, as iniciativas podem ser apressadas de forma paralela aos interesses do tal desenvolvimento sustentável aplicado pelo governo. Atual governo que nada produz, em nome da defesa da natureza, mas deixa em seu exercício a cobertura florestal amapaense ser devastada em percentual maior do que quando a encontrou— o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais descobriu que a floresta do Amapá está devastada já em 5%, não mais em 2%. Quem usufrui desta devastação? Uma coisa é certa: não é o povo amapaense...”

O desagrado ecoaram também fora do Estado. O Editorial do Estado de São Paulo, de 23 de outubro de 2000 destaca :

“No período em que Capiberibe governa o Estado, nenhuma indústria se instalou por aqui; nenhum grande empresário do setor comercial abriu filial no Estado; nenhum agricultor conseguiu mais que a simples sobrevivência — isto quando a consegue; a Área de Livre Comércio, de Macapá e Santana, entrou em franco declínio; o turismo não se desenvolveu conforme prometido; o PDSA é um retumbante fracasso; a saúde pública é um caos e a segurança só a quem pode pagar guardas armados para acompanhá-los dia e noite ou goza das benesses governamentais, com direito à segurança fardada para protegê-los diuturnamente. Só o que não temos é um governador realmente preocupado com o nosso desenvolvimento, uma vez que sua preocupação maior continua sendo a política menor”.

A Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos da Floresta

Outro exemplo, a política estadual do Acre, em implantação depois da eleição do governador Jorge Viana. Antigo prefeito de Xapuri e companheiro de

Chico Mendes forma, junto com a senadora Marina Silva e com o Conselho Nacional dos Seringueiros, uma nova e grande força política no extremo oeste do país. Ao ser eleito optou por investir em um modelo que beneficia suas populações tradicionais e seus ecossistemas florestais. Desenhada como uma política voltada para os povos da floresta, o governo do Acre pautou seu programa na experimentação e difusão das possibilidades de aproveitamento da floresta, ampliando para o conjunto do Estado o modelo das experiências iniciadas durante seu mandato em Xapuri. Alicerçando-se em dois instrumentos técnicos, o zoneamento ecológico-econômico e o manejo florestal múltiplo, como elementos básicos para subsidiar as decisões de governo, valorizou instituições como a Secretaria de Meio Ambiente e a FUNTAC.

Entretanto, o mesmo caminho de oposição e de enfrentamento com as oligarquias locais, propagam constantemente posicionamentos contrários em oposição à política de sustentabilidade no Acre. As dificuldades que esta política também vem enfrentando, são relatadas constantemente nos jornais locais e, eventualmente, em alguns nacionais e regionais.

Idelfonso de Sousa MENEZES, que se identifica como advogado do povo, utiliza constantemente os jornais locais para expressar sua contrariedade com o estilo de desenvolvimento escolhido, considerando ser a pressão internacional e a história de Chico Mendes que forçam os governos a manterem florestas no lugar de uma agricultura que gerasse empregos. Para ele, o «congelamento» do desenvolvimento do Estado está configurado nos 2/3 do território do Estado em Reservas da União e no impedimento legal, também sobre terras privadas, de desmatar mais que 20%. Em 22 de setembro de 2000 escreve no O Rio Branco:

«Urge cultivar mais a terra e cultivar menos a floresta que, no Acre, tem mais governo que o Povo. Desmatar terras agricultáveis para plantar não é devastar! É uma benção do verdadeiro Deus, quiçá gerando até mais de 40 mil empregos ao Povo. É insustentável desenvolvimento “sustentável” que prescindia da utilização dos recursos naturais. É impensável a persistência do sacrifício de desenvolvimento social ao Povo!»

Outro discurso procurou apontar a incapacidade,

a lentidão do governo e sua pouca condição política de contratar recursos internacionais anteriormente negociados - um projeto de US\$ 240 milhões com o Banco Interamericano do Desenvolvimento - assim como a necessidade de investir no desenvolvimento do Estado, em estabelecer uma economia de base industrial, um comércio dinâmico e superar o extrativismo primitivo e a pecuária estagnada. Em 03 fevereiro 2000, o jornal Rio Branco destacava em seu editorial:

«A rigor, pelos baixos indicadores econômicos e sociais, até agora o propalado desenvolvimento sustentável não aconteceu. Não passa de uma quimera. O Estado continua dependendo em quase 90% dos repasses do governo federal, sem produzir nada de significativo. [...] O que se constata é que, apesar da “auréola ecológica” que vem coroando este Estado há décadas, o Acre está ficando na poeira e na rabeira no concerto dos Estados da região Norte. Estados como Rondônia, Amazonas, Amapá vão encontrando seus rumos através da agricultura mecanizada, da agroindústria, do ecoturismo. Corrigiram o que tinha que ser corrigido, os órgãos de fiscalização ambiental estão presentes, para evitar os abusos. O que não tem sentido ou graça é o Acre manter 90% de sua floresta, sem explorá-la, racionalmente, com um povo cada vez mais faminto, mais miserável».

O que até agora as políticas públicas não foram capazes de fazer foi romper com o discurso e a condição de que meio ambiente é problema e torná-lo uma condição de desenvolvimento. Até agora, os planejamentos reproduzem paradoxos, embora argumentando terem inserido a dimensão ambiental em seus diagnósticos e prognósticos.

Os compromissos políticos do governo federal, na Região, continuam a ser conduzidos de acordo com a política de integração continental. Neste contexto, também os meios de comunicação procuram chamar a atenção de que se os novos compromissos forem realizados nos métodos arcaicos, a Amazônia continuará a constituir-se num problema, no símbolo da degradação e da incapacidade do país de gerir este imenso território, com toda a complexidade que lhe é peculiar.

Para parcela da sociedade acreana, no entanto, o compromisso de asfaltar as estradas pode signifi-

car a redenção econômica do Estado, segundo modelo de os outros Estados amazônicos. Muitos argumentos já incorporam a necessidade de desenvolver com tecnologia para não degradar o meio ambiente, mas, o argumento que alicerça todo o pensamento é ainda a reprodução do modelo atual, pautado na exportação e na agricultura. O jornal Página 20, em seu editorial de 05 de julho de 2001 incita ao questionamento:

“O que esperar das duas rodovias depois de asfaltadas? Primeiro, é desempenhar o papel de integração, principalmente a BR-364, que rasga o Estado de cima abaixo. [...] A outra expectativa, a BR-317, é a do futuro desta terra. Pronta esta via, o que escoar por ela para garantir nosso progresso? Por enquanto, não muita coisa, apesar da nossa vocação ser agrícola. Acanhadamente exportamos 200 toneladas de milho para o Peru, mas precisamos de fôlego maior à agricultura, detonando o processo de mecanização agrícola, como faz a iniciativa privada no Acre. Portanto, o próximo governo terá que buscar na agricultura a redenção do Acre, ou ficaremos à beira do asfalto vendo apenas as carretas passarem de outros Estados carregadas para o Pacífico. Seríamos apenas um corredor de exportação, como Singapura, olhando o desenvolvimento passar. Para reverter o subdesenvolvimento de um século, no médio prazo, o Acre teria que buscar uma produção agrícola acima dos quatro dígitos, como atinge hoje Rondônia, que exporta para alguns países dos Andes mais de duas mil toneladas de grãos. O caminho é esse, irmos aos encontro da nossa vocação: plantar, mas com tecnologia”.

Apesar de serem os menores Estados, no conjunto da Região amazônica, esses dois governos, Amapá e Acre, optaram por adotar políticas diferentes que beneficiam os segmentos sociais tradicionalmente marginalizados e investimentos em novos negócios baseados nos produtos locais. Eles têm sido importantes aliados no debate a respeito do modelo de desenvolvimento para a Amazônia.

Evidentemente ainda são experiências reduzidas que necessitam de ter sua base tecnológica ampliada, ao mesmo tempo em que precisam encontrar formas de aumentar os ganhos dessas populações tradicionais.

5. Novos produtos, novos setores econômicos

O novo setor emergente, dos eco-negócios, parte da premissa que o meio ambiente, seus elementos biológicos e vegetais, constituem-se em uma nova fonte de recursos a serem exploradas. Foi assim que o negociador brasileiro na preparação da Conferência do Rio; embaixador Marcos C. Azambuja²⁵ já se exprimia: “Meio ambiente é negócios. A convenção da biodiversidade representa o futuro; a de florestas o passado...”

A inserção da região amazônica na economia-mundo, provavelmente, se dará por meio de certificações de seus produtos primários, na gestão empresarial por meio da adequação às normas da ISO 14001, do controle da qualidade ambiental, da união biodiversidade – bioindústria e do estabelecimento de mecanismos de controle da biopirataria em suas fronteiras: por meio da criação de um setor de produtos verdes. Isso significa que as possibilidades de investimentos serão predominantemente privados, unindo empresas nacionais a capitais de origem externa.

O caráter mais científico que sobressai dos discursos acerca de *novos negócios* tem encontrado base em estudos detalhados que abordam as perspectivas de desenvolvimento. Existem já diversos tipos de zoneamentos mostrando áreas de concentração de recursos. Às vezes esses zoneamentos são feitos com objetivos de destacar um ou outro recurso natural: toma-se como exemplo os zoneamentos agroecológico ou florestal já realizados. Pode-se também apoiar-se sobre uma abordagem ligada às interações bioculturais e etnológicas. MORAN (1996) e KAHN (1996) sintetizam perspectivas de desenvolvimento e aproveitamento de recursos de alto potencial alimentar segundo o conhecimento das populações indígenas e as possibilidades das palmeiras amazônicas.

As fragilidades

No entanto, a estrutura institucional ambiental não esta preparada para acompanhar e monitorar esse processo. O setor de ciência e tecnologia parece estar um pouco mais avançado ao propor plataformas tecnológicas para a Região. Será certamente um processo para o qual o investimento em ciência

Tabela nº 2 - Palmeiras de alto potencial alimentar na bacia amazônica

Espécie	Produtos	População e habitat	Repartição geográfica
Bactris gasipaes	Caroço, fruto e óleo	Cultivadas sobre terras firmes (acrisol) e sobre solos aluviais (fluvisol)	Sobre todo o conjunto da bacia
Elaeis oleifera	Óleo	População densa mas esparsa, em florestas de várzea	Sobre toda a bacia
Euterpe precatoria	Caroço e óleo	População densa em florestas de várzea (gleysol, histosol), solos aluviais (fluvisol), sobre influência antrópica	Região oriental
Euterpe precatoria	Caroço e óleo	População densa em florestas de várzea de bas-fonds (gleysol), solos aluviais (fluvisol) sobre influência antrópica	Região central e ocidental
Jessenia bataua	Fruto e óleo	População densa, em florestas de várzea de bas-fonds (gleysol), em florestas sobre areas brancas hidromórficas (podzol gleyique), florestas de terra firme sobre solo bem drenados (piemont andino e Guyane)	Sobre todo o conjunto da bacia Sobre todo o conjunto da bacia
Maritia flexuosa	Fruto, amido, larvas de coleópteros	População muito densa dentro de várzeas (gleysol, histosol)	Sul da região oriental
Orbignya phalerata	Óleo	População densa em meio desflorestado	

Fonte: Kahn, p 263 in Unesco (1996).

e tecnologia é vital e certamente deve contar com a contribuição da cooperação externa, considerando o nível de desenvolvimento tecnológico dos países do Norte.

A exploração dos recursos ambientais passou a ser tema de conhecimento público e cresceu significativamente desde meados da década, quando da preparação da Convenção de Biodiversidade e o momento atual é de pressões por bio-negócios. Reforça-se assim a incapacidade governamental de dar respostas, enquanto laboratórios e indústrias dos países ricos se beneficiavam da biodiversidade brasileira, através da pirataria biológica, um dos mais fortes aspectos indutores da discussão na Conferência de Haia (7 a 19 de abril de 2002). Nesse contexto, os acordos de bioprospecção e a ação de quaisquer cientistas estrangeiros, dentro do país, passaram a ser duramente criticados, trazendo a público questões que normalmente se discutiam

apenas internamente no governo.

FONSECA (1999) avalia que apesar da popularização do debate acerca da biodiversidade, e de seu uso, o mesmo se desenvolvia na órbita da sociedade e não dentro dela, fato que contribuiu para a confusão que se propagou em função das imagens de que a biopirataria continuava a aumentar: até a remessa de pequenas amostras para estudos científicos foram criticadas, mas ao mesmo tempo eram exigidos incentivos governamentais para a comercialização dos recursos da biota e para o incremento da cooperação científica internacional.

O quadro é mais complexo ainda porque se desenvolve dentro de uma realidade que coloca de um lado os países ricos em tecnologia e pobres em biodiversidade, e do outro os países do sul pobres em tecnologia e ricos em diversidade biológica e que representa sobretudo uma síntese da perspectiva de lucros da bioindústria. Com os olhos na possibili-

dade de riqueza futura, os países do sul incentivam suas elites a discutirem mecanismos de controle sobre a movimentação de produtos biológicos através do Mundo, em contraposição aos países do norte, à procura de organismos, genes e produtos biológicos. Uma problemática de difícil solução, pois um produto ao ser adquirido deixa de ser propriedade dos países vendedores, passando a fazer parte do patrimônio dos compradores que adquirem sobre eles o absoluto direito de propriedade: significa que eles podem mandar realizar análises dos produtos e organismos adquiridos em qualquer laboratório e usufruir dos resultados em benefício próprio.

Por outro lado, ressalta FONSECA(1999), para que essa megabiodiversidade brasileira se transforme em negócios lucrativos e seja condição de desenvolvimento é necessário um investimento altíssimo em ciência e tecnologia, que o Brasil não teria condições de suportar sozinho. Por isso sugeriu o estabelecimento de uma rede mundial, de ciência e tecnologia, voltada para a construção de uma sociedade moderna, tecnologicamente sustentada no uso da biomassa. Considera impossível pensar em desenvolver a Amazônia sem o apoio de grupos internacionais de pesquisa, sem a troca de informações, sem a ajuda analítica de laboratórios com maior capacidade tecnológica, sem o treinamento de pessoal local. Entretanto, até que a capacidade humana e tecnológica brasileira atinja um nível capaz de processar os materiais biológicos, os mesmos teriam que ser enviados para o exterior, sob convênios e acordos de cooperação interinstitucional, legitimados pela comunidade científica, pelo governo e pela sociedade.

Para ele, torna-se preciso mudar radicalmente o nível de informação existente tanto na sociedade, como também no mundo científico, ou das instituições, de maneira a se conscientizar que o progresso científico é a única via para implementar um desenvolvimento duradouro de base sustentável. E que, isso não significa abrir mão do direito de propriedade sobre o produto industrializado ou do direito absoluto de propriedade das populações nativas, sobre o conhecimento tradicional.

Apesar do imenso debate sobre a biodiversidade em geral, seus usos, sua conservação, o país continua mundialmente identificado por dois “hotspots”:

KAGEYAMA e LEPSCH-CUNHA (2001) identificam na Floresta Atlântica e na Floresta Amazônica ocidental: regiões com alta biodiversidade, com alto nível de endemismo e grande pressão antrópica, fato que reforça mais ainda a necessidade de adoção imediata de metodologias para conservação *in situ*, simultaneamente ao debate mais generalizado de métodos e de tipos de uso, que tem sido o tema que ocupa a pauta nacional.

SCHOLZE (2000) ao analisar a questão da propriedade e as oportunidades para a indústria biotecnológica, considera que o patrimônio de biodiversidade existente no país²⁶ será a base da competitividade futura, mas que o país ainda precisa amadurecer no tratamento legal da questão e no desenvolvimento tecnológico. Ela demonstra o quadro das potencialidades de negócios que o país pode conquistar, e aponta a necessidade de decisões e de ações imediatas:

- a) a redução do consumo de agrotóxicos no país (um mercado de mais de US\$ 2 bilhões anuais) se houver investimento para o desenvolvimento de plantas geneticamente modificadas, mais resistentes a insetos, viroses e fungos fitopatogênicos, Com isto atender-se-ia um mercado interno significativo;
- b) Dos fármacos atualmente vendidos nos EUA, estima-se que 25% sejam derivados de plantas. O valor do mercado mundial de fármacos produzidos por meio de biotecnologia é estimado em US\$ 150 bilhões. O mercado mundial de fármacos, em 1994, chegou a US\$ 345 bilhões, e estima-se que cerca de 40% dos medicamentos receitados sejam derivados de recursos naturais.
- c) Somente sete países (EUA, Japão, Inglaterra, Alemanha, Suíça, França e Itália) investem na área de fármacos, aproximadamente, 80% dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). A maioria desses países concede incentivos fiscais para a indústria de base biotecnológica (EUA, Japão, Inglaterra, Alemanha, França, Canadá, Taiwan e Austrália), valor que nos EUA pode chegar a 80% dos investimentos empresariais em P&D em biotecnologia, por meio da renúncia fiscal.

Em consequência, os investimentos privados em P&D dobraram de 1980 a 1986, alcançando cerca de US\$ 60 bilhões no período. Adicionalmente aos investimentos privados e à renúncia fiscal, apenas em 1990, o governo federal dos EUA investiu cerca de US\$ 3,5 bilhões em P&D em biotecnologia.

- d) Em termos de estrutura e dimensão, os Estados Unidos dispõem da maior e mais diversificada indústria biotecnológica. A Ernst & Young estima que há mais de 1.300 empresas de biotecnologia nos Estados Unidos e aproximadamente 500 na Europa, sendo um terço delas localizada na Inglaterra.
- e) Cerca de 70% das empresas norte-americanas atuam na área da saúde e 8% na área agrícola; 16% das européias estão envolvidas em pesquisa agrícola e 20% em química e aplicações ambientais, contra 9% das norte-americanas.

Produto Amazônia?

HOMMA, pesquisador da EMBRAPA-CPATU, constantemente expressa idéias e proposições de alternativas produtivas para a Região. Homma não apenas tem procurado divulgar suas proposições no meio acadêmico e científico, mas em diversas oportunidades, entre 1999 e 2001, decidiu expô-las em linguagem mais popular utilizando-se de jornais, revistas ou periódicos. Na Gazeta Mercantil do Pará, em 13 de maio de 1999 analisou três conjuntos estruturadores do que poderia ser constituído um “produto Amazônia”. Considera a necessidade de reestruturar o mercado para que produtos ou serviços ambientais sejam valorizados, mas considera que a privatização dos mesmos seria possível somente se o Brasil dispusesse de uma classe média capaz e disposta a pagar pelo sistema, como ocorre nos Estados Unidos. Considera indicadores da mudança o recente crescimento do turismo rural e de fazendas “pesque e pague” no Sul do país.

FEARNSIDE (1989, 1998) alertava para a necessidade de investimentos em pesquisas para sustentar possibilidades de novas formas de aproveitamento e o desenvolvimento de sistemas experimentais de produção, especialmente o manejo agro-florestal, analisando passo a passo as condições existentes e

necessárias, destarte também os riscos. As experiências-piloto impulsionadas com as doações do PPG-7 demonstraram crescimento deste modelo em pequenas áreas, e, ha grande demanda atualmente pela sua incorporação nos mecanismos de financiamento das políticas publicas.

Medidas de políticas tributárias como a criação do ICMS ecológico (parcela do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e serviços seria destinado aos municípios que tenham áreas de proteção, tendo sido Minas Gerais o primeiro Estado a adotá-lo desde 1995) e incentivos econômicos a municípios que investem no saneamento poderiam ser experimentados na Amazônia. Para ele, enquanto o sistema usuário-poluidor-pagador é antipático em países ou regiões pobres, o sistema protetor-recebedor poderia ser mais produtivo, com resultados mais concretos: aqueles que limpassem ou protegessem os recursos naturais receberiam benefícios e os que continuassem prejudicando perderiam dinheiro em relação àqueles que o protegem. Um sistema decrescente de benefícios à medida da adoção de tecnologias ambientalmente mais limpas.

Outra dimensão está relacionada com os produtos verdes da Amazônia. Os consumidores dos produtos verdes precisam estar bem informados de que ao adquirirem determinado produto, da Amazônia, estarão contribuindo positivamente para salvar o meio ambiente. Seria o governo em colaboração com outras agências privadas e ONG a divulgar tais informações.

Os produtos verdes, na atual conjuntura, apresentam-se disponíveis em pequena quantidade, com preços elevados e ocupando nichos de mercados. Se existir mercado, o alto preço pode induzir novos processos visando a sua democratização e alterando esse mercado cativo. Se os produtos verdes forem abordados dentro do conceito de mercado conduzirão ao bem-estar da sociedade pela modificação nos padrões de produção e consumo e pela preservação e conservação dos recursos naturais.

Joelzio Bahia, químico industrial, procurou também dar demonstrações de oportunidades de negócios para os recursos amazônicos e em que alternativas poderiam ser aproveitados. Na Gazeta Mercantil do Pará, dos dias 19 e 21 de abril de 1999, ele analisa a situação, esclarecendo que mesmo considerando que o neo-extratativismo não

6.2 Recuperação ambiental



Reflorestamento com espécies nativas pode ser uma forma de fixar carbono e de lutar contra a perda de biodiversidade. Fazenda São Nicolau, PSA / ONF / Pronatura, Mato Grosso, 2000.

seria o único modelo para o desenvolvimento da economia regional, se investimentos fossem direcionados para diversas atividades econômicas, baseadas nos produtos extrativos existentes na floresta amazônica criar-se-ia um novo modelo de extrativismo, pautando-se sobre melhores condições infra-estruturais que não existiam no passado. «O levantamento preliminar do inventário florestal das espécies botânicas - realizado em algumas reservas pelo IBAMA - e o estudo do impacto ambiental, vem mostrar as melhores opções para implantação de imediatos projetos de pesquisas sobre as substâncias de interesse industrial e medicinal. Investindo-se por exemplo na fitoquímica, ou seja, na manipulação das plantas e nos métodos de bio-processamento, novos fármacos, pesticidas biodegradáveis, fibras, alimentos, óleos, essências, corantes, resinas, serão identificados, garantindo a médio prazo o êxito na investigação desses produtos nas reservas florestais e extrativistas. [...] O neo-extrativismo não é utopia. Os investimentos no plano internacional apresentam novas possibilidades para os diversos setores industriais decorrentes da variedade de produtos, especialmente nas áreas de saúde, agricultura e especialidades químicas. O processamento industrial dos produtos obtidos dos recursos naturais e a sua comercialização em forma final para o varejo, afiançam o êxito desse novo modelo de desenvolvimento da região». A título de exemplos, Joelzio Bahia relaciona que a domesticação de espécies valiosas poderão ser exploradas, entre outros usos, no mercado de alimentos, de cosméticos, de óleos: i) nos encostos e assentos dos veículos automotivos, as fibras de curauá, de grande durabilidade e resistência²⁷; ii) nos óleos (tucumã, curuá, urucurí, pirirema e de outras palmeiras); iii) no mercado alimentício (buriti, tucumã, pupunha, açaí, muru-muru, patauá); iv) no mercado de cosméticos (sebo de ucuuba, a cera de jabotí, o óleo de palma do tucumã) no fabrico de sabonetes finos e essências diversas (louro, cânfora e pilocarpina - extraída do jaborandí – uma planta já explorada pela MERCK). Mas, de fato, enquanto a exploração de produtos naturais torna-se um tema de domínio público, alguns projetos experimentais tem sido realizado pelo governo federal provocando também polêmicas. No entanto, como o diretor do INPA havia res-

saltado, ao mesmo tempo em que a sociedade exige posicionamento do governo no controle, exige também ações para o aproveitamento da biodiversidade, mesmo que ainda não existam todos os instrumentos de controle previstos, nem uma legislação que sirva de parâmetro para ordenar a exploração e o aproveitamento. O Centro de Biotecnologia de Manaus, poderá servir de exemplo ao associar pesquisadores mundiais no desenvolvimento do conhecimento e do seu aproveitamento enquadrando-se como uma atividade experimental dos governos federal, estadual e municipal.

Perspectivas totalmente inovadoras abrem-se, portanto, para o «produto Amazônia». Um mercado que está se diversificando, com o uso de insumos naturais provenientes das Florestas Tropicais, originando produtos medicinais, cosméticos, suplementos nutricionais, produtos agrícolas ou de higiene pessoal. Só o setor de higiene pessoal, atingiu a marca dos US\$ 12 bilhões de faturamento nacional, em 1999, e já representa 17% do mercado mundial.

Notas

¹ No exercício da presidência do G-77, a aliança e interlocutor para o conjunto dos países pobres.

² Na Constituição são os artigos 23 e 24 que tratam desta problemática. Os mesmos deveriam ter sido regulamentados em lei complementar e deveriam alterar a competência privada da União.

³ «Nouveaux acteurs, nouveaux territoires dans la mondialisation» Chaleard, Jean-Louis, Gervais-Lambony, Philippe et Mesclier, Evelyn in Séminaire Annuel «Territoires et mondialisation», ENS/IRD. Paris, décembre, 2001.

⁴ É possível verificar o crescimento dos empréstimos e/ou doações atribuídas a estes projetos: PNMA, US\$ 180 milhões; FNMA, US\$ 120 milhões; PPG-7, US\$ 250 milhões; Funbio, US\$ 50 milhões; Proecotur, US\$ 240 milhões; Probem, US\$ 210 milhões; Expansão Áreas de Conservação, US\$ 270 milhões. A abertura de financiamentos para projetos ambientais data de início dos anos 1990.

⁵ Esta campanha foi lançada mundialmente, em 1995, pelo WWF com o apoio da IUCN e tinha como meta para o ano 2000, a proteção de 10% de todos os biomas florestais e a certificação de 10 milhões de hectares de florestas. Em 1997, a parceria com o Banco Mundial resulta em um novo programa – Aliança para a Floresta, amplia estas metas para 50 milhões de florestas protegidas e 200 milhões de hectares certificados no mundo até o ano de 2005. Em 29 de abril de 1998, o Brasil entra na campanha, depois de um anúncio, em Londres, em dezembro 1997. Nesta data, outros 21 países já haviam se engajado (Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bolívia, Canadá, Chile, China, Colômbia, Grécia, Lituânia, Malawi, Moçambique, Nova Zelândia, Nicarágua, Romênia, Sakha, República Eslovaca, Tunísia, Uzbequistão, Vietnã).

⁶ O governo anunciou que, em conjunto com a WWF e o Banco Mundial, gastaria US\$ 720,000 entre abril e outubro de 1998 para identificar as áreas de floresta que necessitariam de proteção e o BIRD iria providenciar pelo menos US\$ 45 milhões para a criação de parques. Laurie Goering, Tribune Foreign Correspondent, Chicago Tribune, NationWorld, 30/04/1998.

<http://www.chicago.tribune.com/news/nationworld/article/0,1051,SAV-980430011300.html>.

⁷ Segundo a Lei que aprovou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (projeto de lei nº 27, aprovado em 21 de junho de 2000), UNIDADE DE CONSERVAÇÃO é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Elas devem ser criadas por ato do Poder Executivo. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: **I - Unidades de Proteção Integral**, visando a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais; **II - Unidades de Uso Sustentável** - que visa a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais

renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (com algumas poucas exceções previstas em Lei) e o das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural e V - Refúgio de Vida Silvestre. Já no Grupo das Unidades de Uso Sustentável encontram-se: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

⁸, Elizabeth Manning – United Press International: ABC-NEWS, 30/04/1998.

⁹.Elizabeth Manning, United Press International: ABC-NEWS, 30/04/1998.

<http://www.abcnews.com:80/sections/science/DailyNews/amazon980429.html>.

¹⁰ Para maior aprofundamento deste tema, o artigo de Dora Ann Lange Canhos & Vanderlei Perez Canhos, in Garay, Irene e Dias, Bráulio (2001): Conservação da Biodiversidade em Ecossistemas Tropicais. Editora Vozes.

¹¹ Embora reconhecendo que existem ainda inúmeros obstáculos a superar, tanto de existência de infra-estrutura básica (linhas telefônicas, rede elétrica, etc.) legislação relacionada ao livre acesso à informação e, sobretudo, à necessidade de formação e capacitação para que o uso das mesmas seja de fato democrático e abrangente, o crescimento atual na participação de pesquisadores e cientistas brasileiros no fluxo de informação para a América Latina é bastante representativo, sendo um dos cinco países que contribuem com 80% da produção regional. O programa sistemas locais de inovação, visando fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico regional na Amazônia destinou recursos no montante aproximado de R\$ 25 milhões e ao mesmo tempo a região deverá ser também beneficiada com melhoramentos da rede nacional de pesquisa II, atividade do programa sociedade da informação.

¹² Embora no documento de subsídios conceituais para a elaboração do Projeto tenha se referido à seleção de novas áreas tomando como referência os ZEE estaduais (PGAI do PPG-7), complementados por análises de representatividade de paisagens nas ecorregiões, o documento de projeto, ao fazer a avaliação das metodologias para seleção de áreas para criação de UC, descarta a utilização desses ZEE demonstrando as principais razões da inviabilização da utilização dos mesmos: “são o espaço limitado de suas abrangências territoriais e a falta de uniformidade metodológica desses ZEE” (BRASIL, 2000c: 15).

¹³ Este tipo de projeto, originado com base no conceito de Reservas da Biosfera, mas consideravelmente ampliado, representam hoje a vanguarda em termos de manejo de áreas:

substituiu ações e atos restritivos e oferece às comunidades os benefícios do acesso aos recursos naturais tanto para sua subsistência como fonte de renda, reduzindo a pressão sobre as áreas protegidas, associada a um programa de educação ambiental. Com 3 tipos de estratégias para tratamento das demandas das populações envolvidas: a) reforço da fiscalização associado à criação de buffer zones, cujos limites e usos são negociados com a comunidade local; b) compensação das perdas sócio-econômicas impostas pela UC à comunidade local, via projetos na comunidade; c) implantação de projetos de desenvolvimento nas comunidades envolvidas com ênfase para potencializar o manejo mais produtivo e mais conservacionista dos recursos disponíveis fora das áreas protegidas. Brandon e Wells (1992) «apud» Kitamura (2001:106)

¹⁴ Ratificação nacional por meio do Decreto Legislativo 2-94.

¹⁵ Realizada entre os dias 7 e 19 de abril de 2002, tratou de alternativas que visam a execução de um regime internacional que possa garantir meios de reduzir a biopirataria, considerando que o único avanço, depois da assinatura da convenção, foi a adoção do protocolo sobre biosegurança, em 2000. Antes desta Conferência, os doze países que concentram cerca de 70% da biodiversidade mundial em seus territórios (África do Sul, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Índia, Indonésia, Kenya, México, Peru, Venezuela), assinaram a «declaração de Cancun» recorrendo ao «princípio de precaução» demandando a criação de um fundo internacional, a modificação dos direitos de patentes, a articulação com a OMC.

¹⁶ Inúmeras iniciativas foram e continuam sendo desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente visando cumprir os compromissos assumidos junto aos mecanismos internacionais da Convenção de Biodiversidade. Estes compromissos foram extremamente valiosos para o aprofundamento e aprimoramento técnico-científico e institucional no contexto nacional. A elaboração de uma estratégia nacional da biodiversidade foi realizada em etapas regionais para convergir finalmente na nacional. Visando ampliar a participação de setores acadêmicos e não governamentais, estas últimas assumindo coordenações regionais para a realização dos estudos e dos seminários (por exemplo, o ISA para a Amazônia; a SOS Mata Atlântica para a Mata Atlântica, etc.).

¹⁷ Trata-se do Diretor do INPA, Osório José Menezes Fonseca.

¹⁸ Trata-se da sistematização elaborada pelo projeto «análise e monitoramento das políticas públicas, por meio do debate na imprensa brasileira», desenvolvido pelo Programa Amazônia de Amigos da Terra, em parceria com o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). O objetivo desse projeto, como o seu nome indica, é o acompanhamento da divulgação de notícias e do debate acerca das políticas nacionais para a Amazônia. No capítulo 7 analisa-se, detalhadamente, os aspectos qualitativos e quantitativos do debate.

¹⁹ A organização social Bioamazônia - Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia foi qualificada através de Decreto Presidencial (19 de março de 1999) para auxiliar na execução do PROBEM. É uma instituição de direito privado sem fins lucrativos.

²⁰ O Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), que está

localizado no Distrito Industrial de Manaus (AM).

²¹ Decreto do Governo do Estado Amapá, datado de 14 de agosto de 1995.

²² O Laboratório de tratamento de dados geográficos do Instituto de Estudos e Pesquisas do Amapá (IEPA) realizou durante o primeiro mandato o (macro)zoneamento ecológico-econômico do Estado, em escala 1:1 000 000 que, ao permitir a análise integrada da dinâmica natural e sócio-econômica do Estado, serviu como referência a elaboração dos projetos de uso de recursos naturais a médio e longo prazo. Um trabalho extremamente lento em relação a necessidade de tomar decisões de curto prazo se pretende-se vê-las implantadas durante seu próprio mandato. Já analisado nos capítulos dois e cinco (Nossa Natureza e ZEE-PPG-7), a definição e escolha da metodologia de zoneamento ecológico-econômico tem sido uma das maiores controvérsias acerca de instrumentos técnicos que podem ser utilizados para o planejamento e para a gestão ambiental.

²³ O próprio governador se considera entre as pessoas que foram influenciadas pelas idéias de Chico Mendes. Por isso, para quem teve uma experiência fundamentada na organização e de valorização da produção de pequenos agricultores, cuja base estava centrada no processo que envolve da plantação à distribuição, à criação de renda: “desmatar, ocupar, produzir sem levar em conta a durabilidade. Minha preocupação maior era o desenvolvimento local, o valor agregado, a criação de renda, etc. Eu jamais me preocupei com a utilização da floresta” (Moulin, 2000:21). Descobrir um novo posicionamento e mudar de conduta é questão de aprendizagem, de interesse pelos estudos destes novos conceitos e sobretudo, decisão de mudar. Em sua história de vida o governador relata o seu ponto de inflexão: 1989-1990, com a desorientação gerada pela queda do muro de Berlim, a queda do socialismo e dos principais ideais socialistas. É desta data o seu redirecionamento, após os primeiros contatos com organizações não-governamentais ambientalistas e também o início dos trabalhos com a questão indígena e com os castanheiros. Um grande passo na questão ambiental: de iniciante, em 1990 à 1995, quando estabeleceu as linhas gerais de seu programa de Governo, alicerçado na proposição de um novo modelo para o desenvolvimento do Amapá.

²⁴ A escolha destes segmentos sociais para a política engendrada pelo governador Capiberibe está ancorada na própria história de vida do governador. Para aprofundamento e melhor compreensão, o livro “Amapá, um norte para o Brasil” (Moulin, Nilson: 2000) reúne as entrevistas realizadas por Rui Xavier e Zuenir Ventura é recomendado.

²⁵ Entrevista realizada em 17 de outubro de 2001.

²⁶ O Brasil encontra-se entre os 12 países de megadiversidade – aqueles que possuem cerca de 70% da diversidade biológica da Terra: Austrália, Colômbia, China, Equador, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru e Zaire e detém entre 10% a 20% do número total de espécies do planeta, subindo para 30% se incluírem-se as espécies vegetais.

²⁷ Varias experiências foram desenvolvidas pelo projeto PROEZA, do NAEA/UFPA para a Mercedes-Benz, da Alemanha, visando o aproveitamento de resíduos.

Terceira Parte - A Amazônia entre o global e o local

Cenários sobre o futuro da Amazônia são representativos de diferenciadas visões, normalmente contraditórias, explicitadas em discursos, proposições, estratégias e ações. Ressaltam um território complexo, aberto à influências da globalização e apontam tendências que se agravarão num futuro próximo. Ressaltam cenários positivos, da inserção competitiva do país, salientam-se as vantagens e os potenciais a serem explorados: os recursos genéticos ou recursos naturais, a prestação de serviços ambientais globais, como o sequestro de carbono e a importância de sua contribuição nas mudanças do clima, o aprendizado resultante de inúmeras experiências que procuram fortalecer a interação entre o progresso material e a sustentabilidade social e ambiental.

Neste contexto, ao lado de investimentos na consolidação da economia regional, há também investimentos para atividades de conservação e fortalecimento da proteção ambiental e também para o desenvolvimento de experiências objetivando servir de efeito demonstrativo para produções sustentáveis. No entanto, a força econômica e política desses modelos alternativos é restrita, visto que isso não lhes permite tornar reversíveis as atuais práticas predatórias no uso de recursos naturais; nem torná-las prioritárias nos investimentos públicos nem no estímulo à definição de mecanismos financeiros que sustentem a replicação de tais experiências em outros espaços da região.

Esta terceira parte coloca em destaque uma análise das estratégias nacionais de inserção da Amazônia no mundo, destacando como estes modos de organização e de apropriação do território regional são diferenciados entre si e quais são suas configurações territoriais.

Capítulo 7 - Novas alianças, novos atores: ONG - governo - imprensa

A última década do século XX foi marcada pelo avanço de novas ideias, de novas representações, ecológico-ambientais, que ganharam força tanto na sociedade quanto no Estado brasileiro. Esta dinâmica de novas experiências procuraram construir caminhos alternativos, baseados em conceitos até então inexplorados.

Vários segmentos da sociedade organizada participam ativamente nos diversos setores da vida nacional. Para contrapor-se aos problemas globais, gerados na esteira do crescimento econômico sem limites, do consumo ilimitado, os novos conceitos relativos à importância da ecologia e do meio ambiente, para o futuro da humanidade, passaram a fazer parte do cotidiano, assim como tornaram-se a bandeira de luta de organizações não-governamentais. Na atualidade grupos ambientalistas, cujos esforços contribuíram para mudanças na agenda de negociações, participam intensivamente no cenário internacional e nacional. Esses grupos, unidos à outros movimentos sociais, têm alertado para o perigo de que os resultados e os esforços incorporados nos tratados internacionais, e normas nacionais ambientais, sejam proscritos, frente ao ciclo de negociações de livre comércio provindo da OMC. Independentemente da origem, a participação dos grupos organizados tem sido caracterizada pelas mudanças provocadas no papel desempenhado pelas organizações não-governamentais. Associações militantes até décadas recentes vistas pelo Governo como “subversivas”, ou apenas como benévolas e caritativas, conquistaram “status” de parceiras. Hoje elas têm um papel crescente, de provocadoras de mudanças, capazes de influenciar decisões e estabelecer agendas. Seu perfil também modifica-se continuamente: atuam fundamentadas no pensamento inovador e na especialização científica. É dentro desta equação que essas organizações são partícipes na Região e em debates relacionados aos temas amazônicos, transformando a maneira de fazer política e constituindo equipes governamentais, como no Acre e no Amapá. São associações representativas de seg-

mentos sociais locais (indígenas, extrativistas, seringueiros, etc.), cooperativas de pequenos produtores que unem-se a ambientalistas locais, nacionais e internacionais criando um espaço de negociações.

A conquista deste espaço e da confiança entre os pares não tem sido tranquila, o grau de dificuldade e de pressão para a abertura e o respeito à sua participação foi grande, especialmente a partir da Conferência do Rio (LÉNA, 1999). Essas organizações se transformaram em parceiras tanto do setor privado como do governamental: elaboram e implantam projetos, monitoram, propõem políticas, participam de alguns círculos de decisão.

Serão objetos de análise algumas parcerias em programas ambientais dos últimos anos, muitas delas surgidos em decorrência de incentivos e mobilização, e também a ação das novas redes de organizações não-governamentais incentivadas pelo PPG7 e pela política ambiental, e sobretudo suas ações, no debate nacional sobre as mudanças do Código Florestal.

Toma-se como ponto de partida a diversidade de abordagens relacionadas aos novos modelos de desenvolvimento, aos novos negócios e a preservação ambiental; aos temores nacionais acerca dos interesses de outros países sobre a Amazônia, às políticas públicas e aos impactos ambientais resultantes das mesmas. Será também empreendida uma análise do discurso político-ambiental, presente na imprensa internacional, nacional, regional e local, numa amostra coletada entre 1997 e 2001¹.

São essas organizações que, com seus estudos e projetos, têm contribuído para melhorar a articulação governo-sociedade e influenciado vários programas e políticas governamentais. Programas e projetos que não se restringem aos modelos de preservação ambiental, mas constituem-se uma nova maneira de inserção das preocupações ambientais em outras políticas e outros setores nacionais, os quais mostram configurações espaciais próprias.

1. As redes de ONG: seu papel e configuração

As redes de ONG constituem-se em um novo tipo de relações mundiais, comandadas por organizações estruturadas em redes internacionais abrangentes, graças à generalização das facilidades glo-

bais, especialmente ligadas à informática e às comunicações.

Nas últimas décadas do século XX foi notável o crescimento e a visibilidade desses grupos nacionais e internacionais (LÉNA, 1999). Foi um processo especialmente nítido no âmbito das questões relacionadas com direitos humanos e meio ambiente, que deveu-se sobretudo à capacidade de provocar mudanças, de exercer um poder de influência frente aos governos, embora mantendo sua liberdade e independência.

Para P.J. SIMMONS, «apud» RUNYAN (1999), as ações das ONG utilizam quatro formas de táticas: a) o estabelecimento de agendas, b) a negociação de resultados, c) a busca da legitimidade e d) a implementação de soluções. Por desenvolver estratégias de articulação e táticas agressivas, mesmo não dispondo de grande volume de recursos, a sua influência é crescente.

A participação mais ampla da sociedade civil se fez reproduzindo esse caminho, inúmeras vezes fazendo-se representar através desses grupos ou neles atuando ativamente. Segundo THOMAS FOX, «apud» RUNYAN (1999), “a sociedade civil pode ser definida quanto ao funcionamento do setor das ONG que têm em mente o *bem estar da sociedade*. E os grupos dedicados ao meio ambiente, direitos humanos, direitos civis, desenvolvimento, direitos indígenas, etc. – a chamada “organização da mudança social” – se viram à frente dessa sociedade civil emergente”.

Os primeiros grupos ambientalistas originaram-se, segundo RUNYAN, por volta de 1890, mas o crescimento em número e importância pode ser indicado por volta de 1909. Outras referências são dadas por CHARNOVITZ “apud” Courier de la Planète (2001:78) que considera 1775 o ano a partir do qual dos “individus ayant des intérêts communs ont créé des ONG orientées sur des thématiques nationales pour influencer les prises de décisions politiques”. Este autor estabelece períodos para mostrar o crescimento do poder de influência das ONG sobre a governança mundial. Nestes termos sete períodos marcantes são: a) a *emergência*, que ocorre entre 1775 e 1918; b) o *engajamento*, de 1919 a 1934; c) o *desengajamento*, de 1935 a 1944; d) a *formalização*, de 1945 a 1949; e) *limitação*, de 1950 a 1971; f) de 1972 a 1991, o período de *intensificação* e g) a partir de 1992, com a *tomada do poder*, quando na Conferência do Rio haviam mais ONG que governos. A figura 3.3 mostra como se territorializam e

como seus papéis se reforçam com a globalização. Para RUNYAN (1999), a proliferação do número dessas organizações, nos países em desenvolvimento, deve-se à governos menos centralizadores e à ampliação da classe média e dos valores difundidos pela mesma. Cientistas políticos por outro lado, vêem esta expansão fortemente vinculada ao fim da bipolarização política-ideológica, à globalização econômica, ao poder das empresas internacionais, à proliferação de tecnologias baratas de comunicação e sobretudo à redução do poder dos Estados-nações, que têm se tornado menos capazes e menos dispostos a regulamentar as corporações, as quais também tiveram um crescimento elevado. A redução do tamanho e do poder do Estado (MALDI-DIER, 1999; SMOUTS, 2001) deixou um imenso vácuo que tem sido preenchido pela ação das ONG, militantes em diversas direções, e atualmente são elas quem chamam a atenção contra abusos comerciais e injustiças.

Esses grupos estão presentes na nova configuração de forças políticas na Amazônia brasileira e se expressam influenciados pela sociedade global, pois, à imagem do que argumenta IANNI (1997: 67-73), a sociedade nacional muda de figura, adota outras significações e conotações à medida que emerge uma sociedade global, pois, ela sempre esteve desafiada pelas relações externas, exteriores ou internacionais, tanto de cunho social, econômico, político, militar, geopolítico, cultural ou outro. Dessa maneira, entre os anos 70 e a atualidade, houve mudança de focos de interesse, de estratégias e táticas participativas, mas sem dúvida, encontram-se hoje em uma posição de interlocutores privilegiados (VIOLA e LEIS, 2001). É essa participação que tem contribuído, profundamente para fazer avançar os modelos de políticas públicas para a Região. E, ainda que se possam ter limitações de recursos, as estratégias inovadoras resultam em incitação de governos ou corporações, acabam por obter apoio à suas causas, e confere-lhes legitimidade em políticas e ações. Sua atuação pode servir tanto à garantia de obtenção de recursos para determinados projetos ou, pelo contrário, inviabilizá-los. RUNYAN (1999) atribui grande importância ao papel desse setor na assistência mundial chegando mesmo a compará-lo com o das Nações Unidas.

O seu modelo de organização em redes e de estru-

turas leves, reduzidas, trabalhando de forma a associar as comunidades de base local com as redes globais similares, lhes permite ter agilidade e atingir ampla capilaridade, agindo mais facilmente e mais rápido que muitos governos. Essa presença simultânea em níveis locais e globais, permite-lhes também conseguir mudanças que não obteriam sozinhas em seus países.

Entretanto, apesar a imensa mobilização, das mudanças já provocadas e dos espaços políticos conquistados, há um imenso campo de trabalho relacionado sobretudo a questões de pobreza, ao meio ambiente e perda de biodiversidade, à aceitação e atendimento aos compromissos estabelecidos nas diversas negociações sobre as mudanças climáticas. As pressões feitas por ONG, especialmente as internacionais, sobre esses temas continuam aumentando e muitas vezes são pressões vitoriosas. Também há questionamentos quanto às ações destas organizações. Como elas não são supervisionadas, nem controladas pelo Estado, e muitas delas somente prestam contas frente aos seus Conselhos de administração e associados, não há garantia de seus objetivos filantrópicos. Ainda que numerosas vezes elas distorçam seus objetivos visando se tornarem elegíveis à fontes de recursos diversas, e que, sirvam de instrumentos para difundir e transmitir interesses corporativos de segmentos políticos ou empresariais, há uma contribuição ao avanço das reflexões e das ações. Este fato foi ressaltado tanto por LÉNA (1999), MALDIDIER (1999) e SMOUTS (2001) como por LESTER SALAMON, «apud» RUNYAN (1999) ao considerar a atuação e abrangência das ONG como um terreno perigoso e, ao apresentar resultados de um relatório que identificou a existência de financiamentos e parcerias entre organizações similares e empresas, distorcendo os argumentos acerca de segurança alimentar, de mudanças climáticas, da importância de áreas protegidas, visando beneficiar grupos de interesses especulativos.

Essa controvérsia a nível mundial reproduz-se internamente no Brasil. Em 19 de fevereiro de 2001, provocado pelo requerimento nº 22, do Senado Federal, foi instruída uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) que investiga as denúncias a respeito da atuação irregular das ONG. O senador Mazarildo Cavalcanti (PPB-RR) assumiu a

presidência dessa Comissão. O prazo, inicialmente previsto de 180 dias (agosto 2001), foi prorrogado visto que até dezembro de 2001 quando já tinham sido realizadas 9 reuniões, os resultados ainda não eram conclusivos.

Nesta Comissão, os representantes de algumas organizações, deputados e representante da Polícia Federal do Amazonas, convidados a prestar depoimento foram : a *Revista Executive Intelligence Review* (EIR) através de seu correspondente no Brasil, Lorenzo Carrasco; a *Cooperativa de Produção dos Índios do Alto Rio Negro – Cooperíndio* – por meio de seu presidente Jorge Pereira dos Santos; a *Associação Amazônia*, representada por Christopher Julian Clark e Plínio Leite da Encarnação, respectivamente presidente e tesoureiro; a *Fundação “O Boticário”*, representada por Dr. Miguel Serediuk Milano; a *SPVS – Sociedade de Pesquisa em vida selvagem e educação ambiental*, por meio de seu representante, Dr. Clóvis R. S. Borges.

Foram também ouvidos, o delegado da *Polícia Federal de Manaus*, Nivaldo Farias de Almeida ; os deputados Mecias de Jesus, Urzeni da Rocha Freitas Filho, Neivo Beraldin - Presidente e Tesoureiro da *Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Assembléia Legislativa do Paraná* e Sérgio Carvalho – Relator da *CPI da “Grilagem de Terras na Amazônia” da Câmara dos Deputados*.

Não há relatório conclusivo desta Comissão, embora a síntese de algumas das atas tenham sido publicadas no Diário do Senado Federal. Satis podem ter sido os motivos que provocaram a implantação dessa CPI: o antagonismo entre os interesses estratégicos nacionalistas e uma Amazônia já internacionalizada pela temática ambiental, de conservação da biodiversidade, das alterações climáticas e dos gases de efeito estufa. Durante os anos de 2000 e 2001, em períodos específicos, ocorreram três ondas de boatos³ utilizando argumentos de redução da soberania nacional e de interesses internacionais simbolizados nas ações das ONG. Repete-se, assim, as contraposições nas duas escalas e nos dois discursos: a soberania contra a internacionalização. O discurso do senador, na sessão de abertura, é pontuado de expressões que indicam essas desconfianças.

Apesar de todo este contexto, do bem ou do mal,

tomamos como ponto de partida que o papel das ONG, no Brasil e na Amazônia, tem sido de fundamental importância, procurando não ater-se à uma visão maniqueísta, e, parafraseando NORMAN UPHOFF, «apud» RUNYAN (1999), “(...) não podemos considerar as ONG como boas ou más, porém como um amplo espectro de organizações díspares que podem realizar mudanças ao longo do tempo (...) são as ações que importam (...) pelo potencial de inovação, flexibilidade, engenhosidade e pela diversidade de opiniões». Iniciando nesse patamar, analisa-se a abrangência de suas ações no ordenamento e na gestão territorial, enfim, na política territorial.

2. O território da dimensão ambiental e o poder das parcerias

Impossível quantificar o número exato de experiências em curso na Região, necessitar-se-ia uma atualização diária. Novos programas, projetos, experimentos, surgem tanto nas regiões já antropizadas ou em áreas bastante preservadas, contando com apoios de governos, de outras ONG ou mesmo de organismos multilaterais. Na verdade, a expansão e crescimento deste setor deveu-se sobretudo às exigências dos Bancos financiadores, que passaram a adotar como pré-condição suas presenças MALDI-DIER (1999). Muitas delas são decorrentes de pressões internacionais e de determinados segmentos nacionais, mas, um conjunto significativo foi originado em programas de Governos estaduais e federal, ou localmente, pelo interesse próprio de comunidades.

A difusão do discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável ganhou um terreno consideravelmente grande, desde o Relatório

Brundtland, muito maior do que a compreensão de seu conceito, abrangência e operacionalidade. Distintas e controversas definições procuram desvendar os elementos constituintes de um desenvolvimento que satisfaça as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras supri-las. Apoia-se no que TÉNIÈRE-BUCHOT (2001) considera como elementos fundamentais deste discurso: a base construída sobre uma concepção «patriarcal e notarial», a transparência restabelecida pelo fervor da governança e equilibrada pelas relações entre Estado, cidadãos e empresas.

É no contexto das heterogeneidades que cada setor busca maneiras específicas de comprovar suas formas de produzir e reproduzir a incorporação desses princípios.

Diferentemente do período militar quando qualquer movimento social era considerado lesivo à ordem estabelecida, à liberdade de expressão dos anos 90 agregaram-se vozes e visões distintas sobre o modelo de desenvolvimento para a Amazônia, representativas de alguns vetores do novo discurso. Essa liberdade de expressão tem permitido abordagem, frequente pelos meios de comunicação, de assuntos que se relacionam à Amazônia em geral, aos Estados que a constituem, ora criticando, ora aprovando as políticas públicas, analisando os impactos e as possibilidades de desenvolvimento existentes na Região. Estes argumentos são corroborados por meio da tabela nº 1 e da figura 7.2.

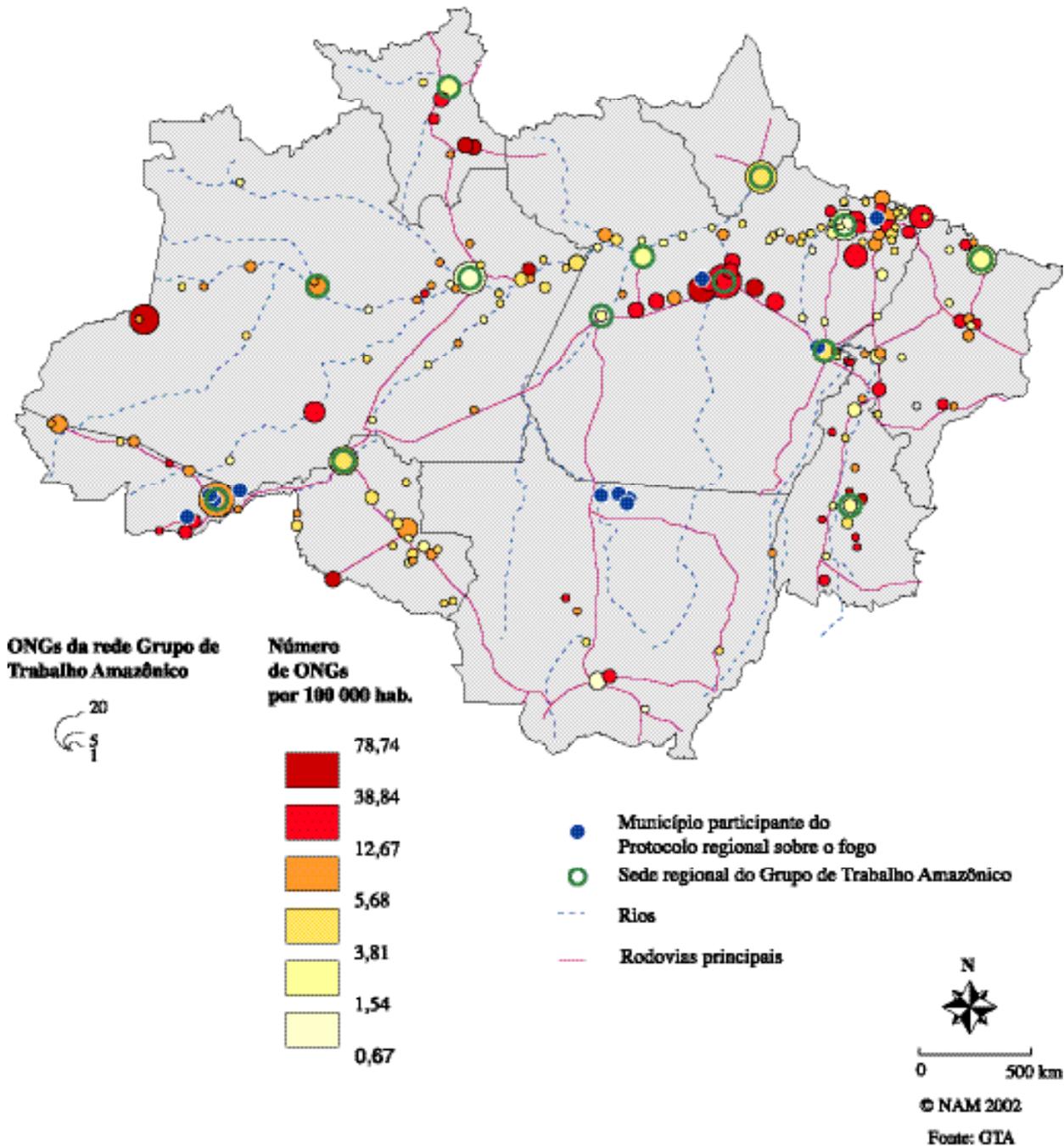
Duas vertentes predominaram entre os assuntos tratados: as críticas às políticas públicas para a Amazônia, especialmente as definidas pelo gover-

Tabela nº 1 - Territórios e temas abordados pelos meios de comunicação

Assuntos Tratados	Amazônia Legal	AC	PA	AM	MT	RR	AP	RO	Vários Estados	Brasil	Total
Preservação	4	2	1	1	1	3	0	0	1	0	13
Novos Negócios	18	9	8	2	4	1	1	0	6	0	49
Interesses Internacionais	47	2	3	8	2	4	0	1	13	0	80
Impactos Ambientais	40	2	6	5	9	6	0	1	10	4	83
Novos Modelos	66	31	17	3	5	2	3	3	11	9	150
Críticas Políticas Atuais	79	32	23	11	8	9	7	2	13	8	192
Total	254	78	58	30	29	25	11	7	54	21	567

Fonte: Amigos da Terra

7.1 - Sedes das ONGs da rede Grupo de Trabalho Amazônico



no federal, embora os governos estaduais não estivessem à margem das mesmas; o segundo, os novos modelos de desenvolvimento. Esse vetor inclui uma enorme diversidade de sugestões, de aproveitamento das potencialidades dos ecossistemas amazônicos, como base para orientar um novo modelo.

O vetor territorial também pode ser destacado. A figura 7.2 coloca em destaque os espaços privilegiados nas reportagens analisadas. À Amazônia Legal enquanto região, seguem-se os Estados do Acre e do Para, mais presentes individualmente e as fronteiras dos Estados do Amazonas e Roraima, frequentemente citadas em função dos interesses

internacionais e das ações do Plano Colômbia. Nos temas relacionados aos impactos ambientais, o Arco do Desmatamento, envolvendo Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Pará e Maranhão. Ao proceder-se à distribuição geográfica dos lugares mencionados nestes artigos, percebe-se que praticamente toda a Amazônia Legal tem sido abordada nos meios de comunicação, à exceção de poucas sub-regiões, grandes espaços «esquecidos», provavelmente em função da pouca pressão antrópica: no Estado do Para, à margem esquerda do rio Amazonas; as zonas de transição entre ecossistemas florestais e o semi-árido nordestino, no Maranhão; no Tocantins, as áreas situadas à margem direita do rio Tocantins, e, no Estado do Amazonas, a «cabeça do cachorro». Por outro lado, as menções de maiores frequências concentraram-se no projeto de hidrovía do Araguaia-Tocantins, nos corredores do Arco-Norte e Arco do Desmatamento, nas rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, nos municípios capitais de Estados e naqueles do nordeste paraense e próximos à rodovia Transamazônica. As terras indígenas objeto de maior atenção foram as Terras Ianomami, São Marcos e Raposa Terra do Sol e Parque do Xingu.

Ainda que as organizações não-governamentais, partidos políticos, setores governamentais ligados ao meio ambiente e à ciência e tecnologia, instiguem e se agreguem à experiências diversas, majoritariamente comunitárias e pontuais, esses grupos divergem na fundamentação teórico-metodológica das experiências, mas unem-se na discordância quanto o direcionamento dos programas do governo federal para a Amazônia.

Na Amazônia algumas redes e organizações não-governamentais conquistaram importância e poder significativos e são em geral aquelas que estão vinculadas aos temas ambientais, indígenas e de desenvolvimento. São elas que se fazem presentes nos debates, nas denúncias, nas parcerias e que sempre estão propondo caminhos alternativos. Partiram do reconhecimento dos grupos sociais locais, constituindo os vínculos extraterritoriais destas novas territorialidades locais.

Retomando alguns dos elementos já analisados, nos capítulos 4 e 5, destaca-se que o início de negociação do PPG7 coincide com a grande mobilização

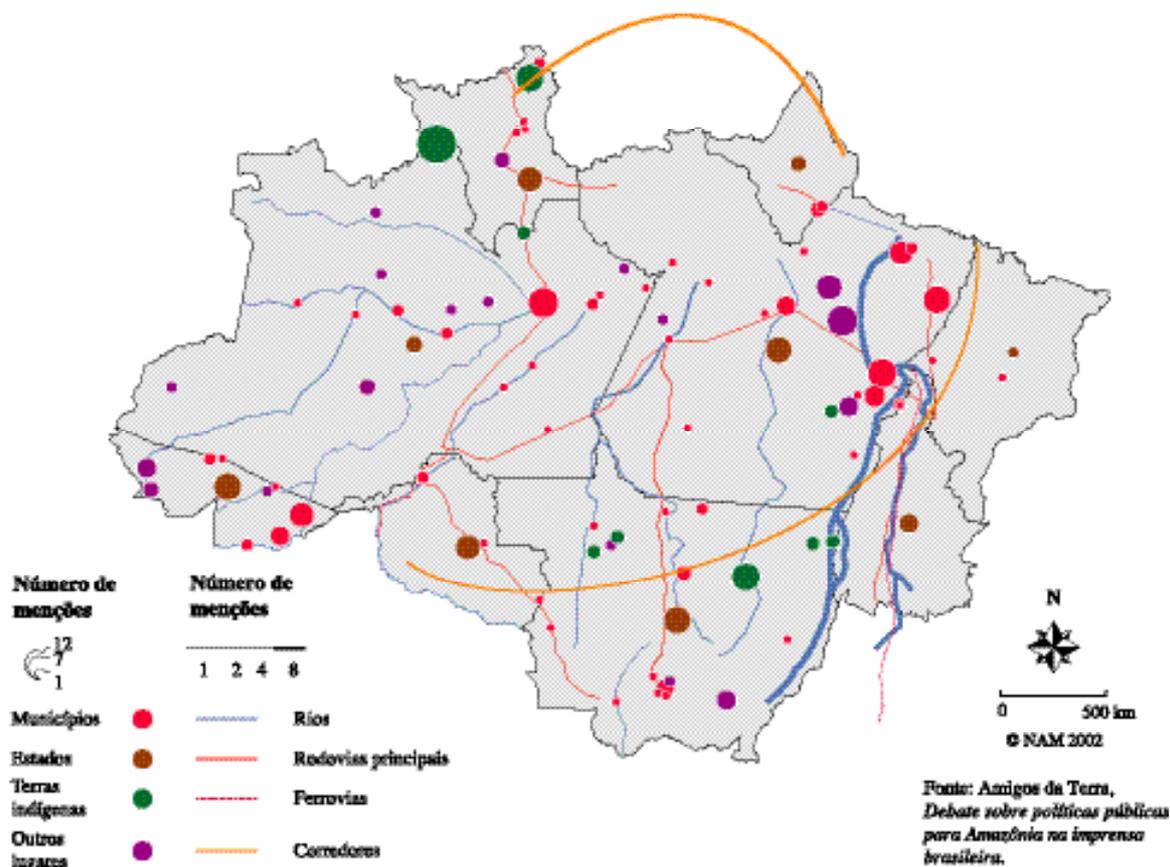
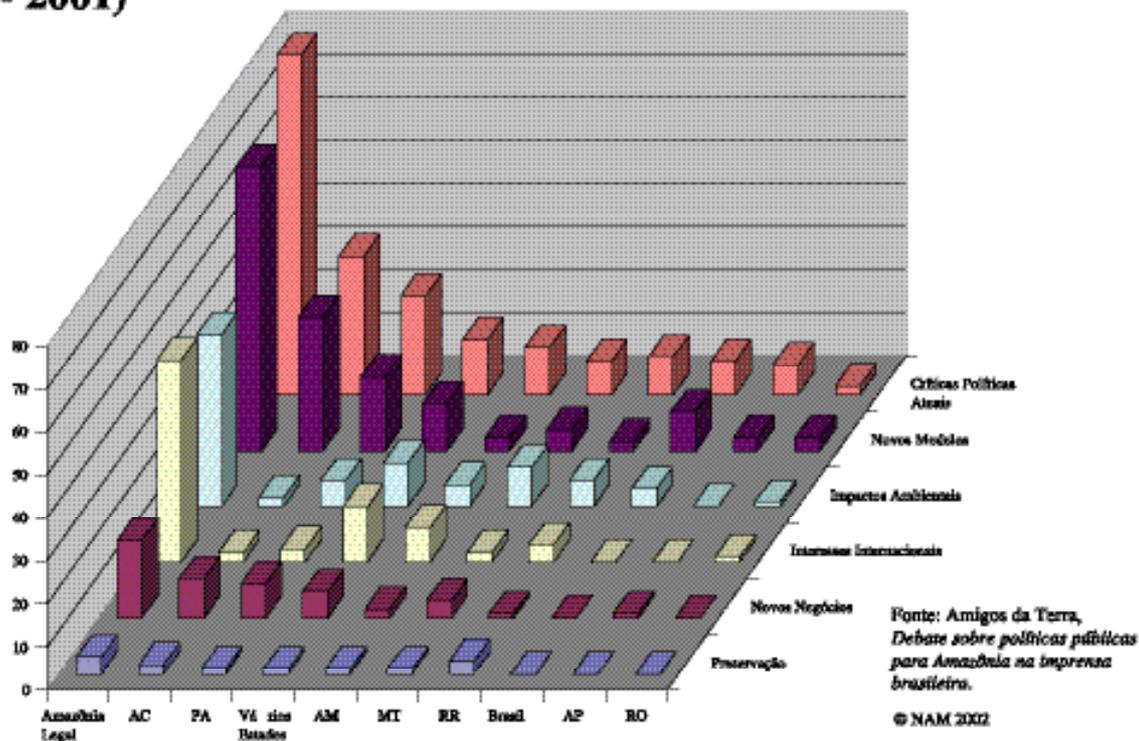
nacional e internacional para a preparação do Conferência do Rio. Duas redes, uma nacional e outra regional, organizaram-se com objetivos de acompanhar, participar, influenciar e ao mesmo tempo difundir amplamente aquelas negociações. De um lado, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) para o PPG7, composto por diferentes associações, cooperativas e sindicatos da Amazônia, em uma negociação específica entre o governo brasileiro, o G-7 e o Banco Mundial; de outro, o Fórum Nacional de ONG, nos diversos eventos preparatórios da Conferência, procurando influenciar as posições dos países e as alianças que se formaram. Essas duas redes passaram a fazer parte das delegações de negociação e conquistaram um espaço político importante.

A evolução das redes não se fez sentir apenas na forma de expansão capilar, de organização, mas também na alteração do seu perfil que, a cada dia se profissionaliza na prestação de serviços, muitas delas incorporando profissionais com alta qualificação. Elas têm assumido não apenas o papel de assessoria junto a instituições governamentais, especialmente da área ambiental, mas também de participação na gestão de projetos e programas. Exemplos significativos podem ser identificados nos trabalhos desenvolvidos pela própria rede do GTA ou em conjunto com outras ONG nacionais e internacionais como Amigos da Terra; Instituto Sócio-Ambiental, FASE, IMAZON, IPAM, ISPN para identificar apenas algumas. Não se pretende elaborar um levantamento exaustivo do que cada uma realiza, mas indicar o dinamismo que representam junto ao PPG7 e ao Ministério do Meio Ambiente, e analisar as configurações territoriais que suas dinâmicas de organização e mobilização desenham e como estas contribuem para aumentar a governabilidade local.

Redes de ONG nas experiências desenvolvidas

A participação do GTA, junto ao PPG7, foi analisada no capítulo cinco, entretanto suas contribuições extrapolaram as ações do Programa, colaborando com amplas discussões na análise das políticas públicas, insistindo na necessidade de coerência entre elas. Durante os 10 anos de implantação PPG7, investiram fortemente na mobilização de diferentes segmentos sociais, tanto regionais como

7.2 - Territórios e áreas abordados pelos jornais (1997- 2001)



nacionais. A incitação à organização da sociedade pelo GTA resultou positivamente numa dispersão de associações, cobrindo quase toda a Região, conforme foi ressaltado pela figura 7.1, embora, evidentemente, em alguns lugares ocorra uma concentração. É o caso de cidades maiores que exercem um certo poder na malha regional e que, ao mesmo tempo, são lugares em que havia uma tradição de reagrupamento de segmentos sociais numa vida em associação.

Entre os diversos projetos, implantados pelas ONG e associações participantes da rede, retratados na figura 7.3, a secretaria-executiva do GTA manteve um trabalho conjunto com a Amigos da Terra, atribuindo à análise e o monitoramento das condições do meio ambiente amazônico, seu ponto de partida. Assim, além da mobilização nos debates e preparação dos estudos, o mérito dos documentos⁴ elaborados foi o de difundir a diversidade de visões existentes também entre elas. Nos dois primeiros estudos, em 1991 e 1994, chamam a atenção sobre a inexistência de política regional. Foi intensa a mobilização para a preparação do Programa Piloto em 1991, e somente após três anos alguns contratos são assinados e os primeiros projetos começam a ser implantados.

Além das experiências de novos modelos, aos poucos diversificam-se os temas abordados nos projetos de ONG, muitas delas investindo em outros aspectos da gestão ambiental realizados com municipalidades. A Amigos da Terra investiu na solução do problemas do fogo.

GTA e AMIGOS DA TERRA (1991, 1994) consideram que, na ausência do Estado planejador, normalizador, foram os debates e seminários de preparação de projetos os responsáveis pela origem da mobilização de segmentos sociais, regionais e nacionais, na discussão do futuro do desenvolvimento amazônico. Assim, o Programa passa a ser um dos mais importantes vetores na transformação das políticas e das dinâmicas regionais.

O conflito de opiniões sobre este Programa é manifestado por OLIVEIRA (1996:237):

«na verdade, em distintos momentos foi ressaltada a inexistência de uma política que integrasse diretrizes setoriais a um objetivo comum. Isto possibilitou ao Programa Piloto a ocupação deste vazio institucional. O livro *Políticas Públicas para a*

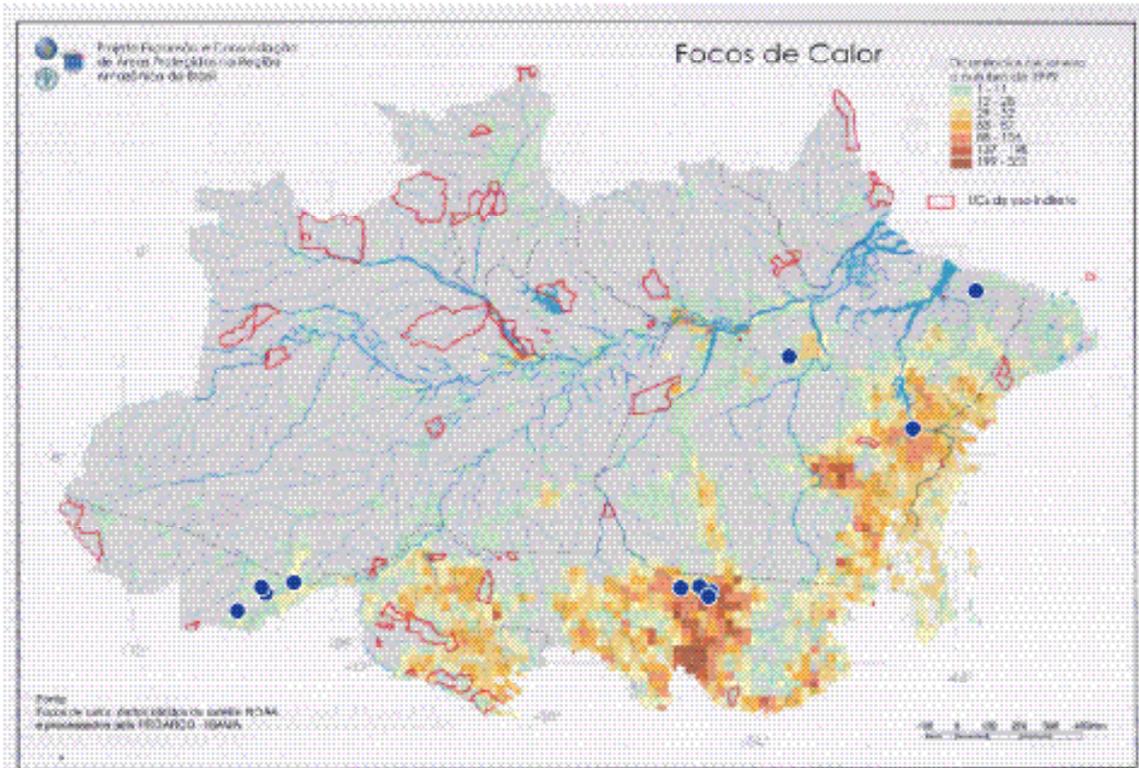
*Amazônia adaptadas ao PPG7*⁵, apesar de apresentar um bom conteúdo, constitui-se numa inversão de papéis, provocada essencialmente pela carência de referências adequadas sobre o assunto, pois à falta de uma política nacional para a Amazônia, o PPG7 fazia as vezes da mesma, sem obviamente ter sido pensado para isso».

Finalmente, em 1995, a Política Integrada para a Amazônia foi aprovada pelo Conselho Nacional da Amazônia, após intenso período de discussões e articulações que envolveram e que integrou o discurso político nas diversas esferas do governo federal, estaduais e a sociedade civil. O GTA (1996) considerou que, finalmente as premissas básicas dessa política referiam-se à busca de padrões de desenvolvimento contempladores da integridade dos ecossistemas amazônicos. Em continuidade aos estudos anteriores, em 1996, o GTA e AMIGOS DATERRA não apenas problematizaram a situação da Região, mas procuraram distinguir as dificuldades de implementação do Programa. E, em 1997, ainda que continuassem a avaliar a implementação do Programa Piloto, chamaram a atenção para o seu isolamento, tanto na estrutura federal, quanto na dos Estados amazônicos, e sobre os poucos resultados conseguidos até aquele ano e, mais do que nunca, o acirramento das contradições de políticas públicas e do longo caminho entre a retórica da importância do setor ambiental e a ação política do Governo.

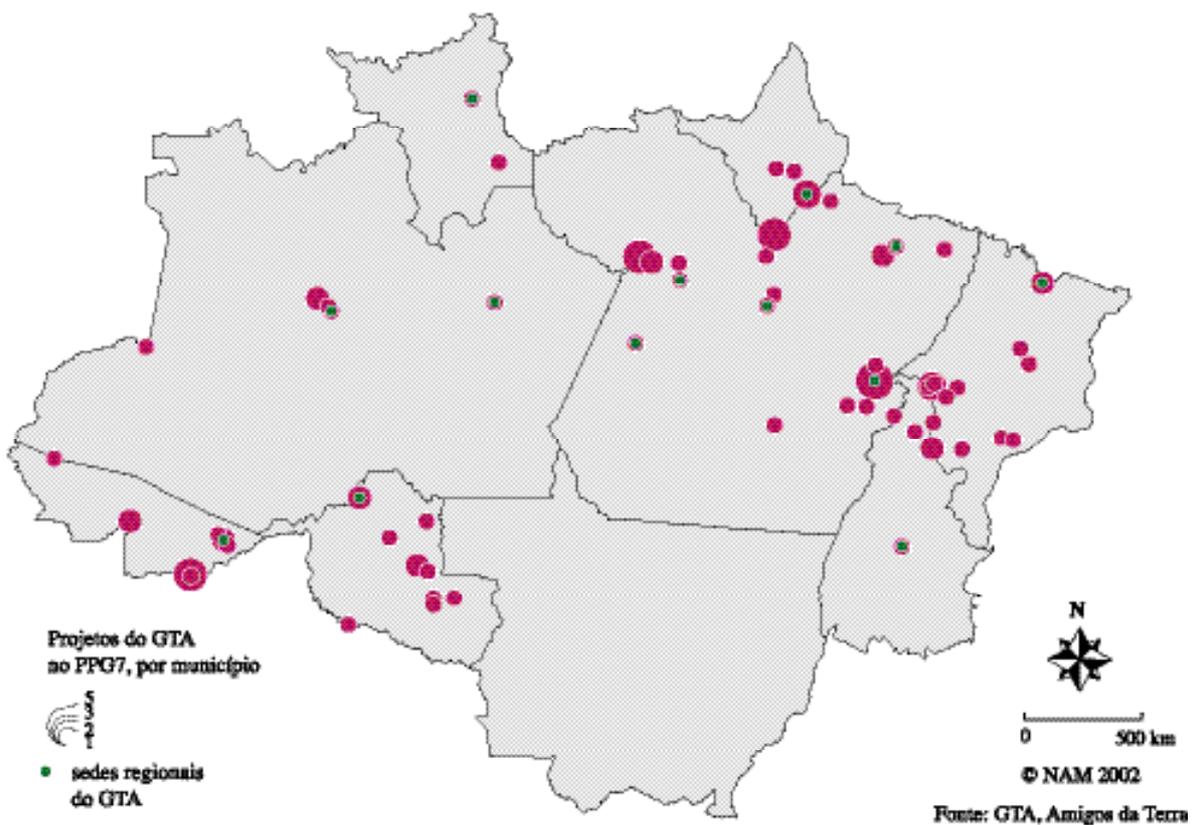
A despeito de avanços conceituais incorporados nos projetos e na própria política ambiental e da aproximação desse setor com a sociedade, o seu isolamento dentro do governo é evidente.

A divulgação do agravamento dos impactos ambientais na Região constituiu-se na grande preocupação, também neste estudo, especialmente as altas taxas de desmatamento, os focos de fogo e o incêndio, totalmente fora de controle em Roraima, as desarticulações governamentais na resolução dos riscos e impactos. O GTA e AMIGOS DA TERRA consideraram que alguns vetores de outras políticas públicas como investimentos, créditos e incentivos estimularam o avanço da soja na Região; assim como os investimentos do Programa «Brasil em Ação». Consideraram também que novas macroestratégias propostas para a Região, configuradas posteriormente nos Eixos de Integração e

7.3 - Projetos ambientais de ONGs e focos de calor



● Município participante do Protocolo regional sobre o fogo, Amigos da Terra



Desenvolvimento, constituir-se-iam em fatores de profunda preocupação para o futuro da Região e reforçavam a imagem de que o discurso do setor ambiental continuava intra-muros.

A ONG Amigos da Terra - Programa Amazônia, tem participado ativamente e influenciado comportamentos dentro da esfera governamental federal. Seu diretor, Roberto SMERALDI vem, desde a negociação da convenção / princípios autorizativos sobre as florestas⁶, atuando tanto no âmbito técnico, quanto político, de maneira que a influência desta ONG vem sendo crescente, na diversidade e no número de projetos. Além de sua participação no IAG - Grupo de Assessoramento Internacional do PPG7, e do acompanhamento dos projetos desenvolvidos no âmbito deste Programa, a Amigos da Terra esta concentrando seus esforços nos projetos Rádio Amazônia, Fogo, Certificação Florestal e Bancos. Muitos dos seus projetos são desenvolvidos em parceria com outras ONG, com governos municipais, com o governo federal. Suas fontes de financiamento são também diversificadas, o que lhe garante uma certa estabilidade institucional, bastante distinta da maioria de ONG ambientalistas, que nascem - como cogumelos, mas desaparecem tão rápido quanto apareceram, por não disporem de condições para a sua própria manutenção.

Mantém, esta ONG, também, uma ativa participação nas negociações e no debate internacional sobre mudanças climáticas, especialmente na análise da factibilidade do MDL (mecanismo de desenvolvimento limpo) para as florestas brasileiras. Há, portanto, não apenas o trabalho de controle e de educação de comunidades e municípios, mas um avanço na direção de eco-negócios.

O projeto de Certificação Florestal atua diretamente com empresas e consumidores. Tem como objetivo ampliar o número de empresas que trabalham com a cadeia de produtos de madeira, para a obtenção da certificação do FSC⁷ (Forest Stewardship Council - Conselho de Manejo Florestal), criado, no nível internacional em 1993. SMOUTS (2001) analisa o crescimento do poder e da influência deste organismo - qualificado como o único sistema com credibilidade, a participação forte de ONG internacionais como o Greenpeace e Amigos da Terra em apoio ao WWF e, o perigo de se tornar uma imposição à todos os tipos de florestas, ressaltando,

ainda, a existência de outros selos. A partir de 1999, campanhas de conscientização dirigidas para setores consumidores começaram a ser realizadas pelo grupo «Aliança para a Promoção do Consumo Sustentável de Madeira», grupo que reúne a Amigos da Terra, a Imaflo e o Imazon. O primeiro estudo deste grupo foi «Acertando o Alvo», relatório que desmitificou o dogma de que a madeira brasileira estava sendo exportada e consumida no exterior. Este estudo comprovou que somente 14% da madeira era consumida no mercado exterior, sendo o restante para o consumo interno. A própria região amazônica consumia 10% da madeira produzida; o Sudeste 37,4% e o Sul 18,7%, mas somente dois Estados do Sul, São Paulo e Paraná, empregavam, cada um, aproximadamente a metade do consumo regional. Foi esse estudo que permitiu à «Aliança» o direcionamento da estratégia de modo a atingir grupos de consumidores brasileiros e desenvolver experiências em pequenas escalas, com grupos de compradores, iniciando com empresas de mobiliário, como a Tok & Stok.

O grupo «Aliança» lança mão de argumentos econômicos sobre as vantagens comparativas do empreendimento: i) as empresas que participam do processo de certificação poderão participar do mercado de compradores de produtos certificados; ii) a possibilidade de estender o acesso ao mercado para suas unidades industriais ou empresas fornecedoras; iii) a possibilidade de mostrarem aos consumidores que encontram-se à frente das tendências, ao respeitar métodos justos de trabalho assim como o meio ambiente.

Merece destaque o fato de que, por meio do projeto de certificação, a parceria entre este grupo e empresas constitui-se num outro caminho, diferente das experiências realizadas anteriormente baseadas em comunidades de populações tradicionais. Essa nova estratégia visa atingir um mercado específico: produtores e consumidores de bens construídos a partir do uso de recursos florestais, dispostos a pagar mais por produtos com selos ambientais. Todos estão conscientes que o processo de certificação irá acarretar diferencial de preços, mas a garantia de atingir um determinado segmento, diferenciado de consumidores, lhes estimula a seguir por esse caminho.

Já o projeto Rádio Amazônia⁸ vem se desenvolvendo

do desde 1991, período em que conseguiu instalar 180 estações de radio-transmissão, todas com licenciamento legal autorizado pela Anatel. A Amigos da Terra instala as estações completas (transmissores, antenas, painéis solares, acessórios), faz treinamentos e dá assistência. Nos últimos anos estabeleceu-se uma importante parceria entre este projeto e o projeto *Fogo: Emergência Crônica*, articulação que contribuiu para ampliar as atividades de prevenção por parte das populações locais, reforçando ações locais com o objetivo de prevenir, reduzir e controlar o uso de fogo, na agricultura e na pecuária.

As ONG e a resolução de problemas causados pelo Fogo

Concebido dentro da ideia de soluções locais e integradas (SMERALDI, 2001) o projeto *Fogo: Emergência Crônica* originou-se a partir da doação do Ministério de Relações Exteriores da Itália, em outubro 1999. Visava vincular métodos de prevenção à gestão municipal, por isso o projeto desenvolveu-se antes da época das queimadas, num processo experimental de colaboração com os municípios. Onze municípios participaram da primeira fase e 20 da segunda. O tipo de atividades preventivas foi definido pelos atores sociais, econômicos e institucionais dos municípios, mas, envolveram uma plêiade de ações nas áreas de saúde; capacitação; treinamento em técnicas alternativas ao uso do fogo e manejo de pastagens; alfabetização rural usando como tema interdisciplinar a prevenção e o controle do fogo; arte e renda com resíduos de serrarias; comunicação e rádio amazônia; negociação dos protocolos municipais.

Utilizando-se de mecanismos de estímulo à participação dos diferentes atores, presentes nos municípios, os *Protocolos municipais sobre fogo* procuraram investir mais nas intenções e em compromissos assumidos perante a comunidade e na «prestação de contas» do atendimento à estas responsabilidades, do que na imposição legal de instrumentos de controle ambiental. Os compromissos, de prevenção e de controle do fogo, foram debatidos publicamente e compreenderam um amplo leque de medidas e alternativas. Incluíram-se nestas: a) medidas de controle; b) medidas que limitem o uso do fogo em certos períodos; c) técnicas de limpeza de pasto que dispensem o fogo; d) intensificação da agricul-

tura na área desmatada para reduzir a expansão para novas áreas; e) incentivos à agricultura perene e formas de adubação que diminuam ou reduzam a necessidade de uso do fogo; f) acordo entre vizinhos para um calendário de queimadas que evite danos; g) medidas para evitar o fogo na floresta; h) criação e manutenção de brigadas municipais voluntárias; i) programas que disponibilizem o uso de horas de trator para pequenos agricultores.

Os municípios selecionados, para a proposição dos protocolos pela Amigos da Terra em sua grande maioria, encontram-se localizados no «Arco do Desmatamento», nos Estados do Mato Grosso e Pará; mas o programa abrange também o Acre, temáticas destacadas na figura 7.3 que integra as áreas de focos de calor, seca e a localização das experiências destes acordos.

A estratégia de articulação, entre instituições federais, estaduais, municipais, parlamentares, organizações não-governamentais diversas e segmentos sociais locais, e as táticas para a difusão do trabalho, os discursos de incentivo à participação, a expansão da atividade para outros municípios e a responsabilidade frente à comunidade, pelos compromissos assumidos, tiveram o poder de agregação. Esta articulação incluiu instituições de pesquisa e órgãos governamentais e incluiu também o apoio dos Ministérios do Meio Ambiente e Saúde.

No contexto do Projeto *Fogo: Emergência crônica*, um aspecto merece ser agregado à análise da repercussão positiva desse projeto sobre o fogo foram os ecos políticos, mais do que as consequências ambientais e sociais do incêndio de Roraima, ocorrido 2 anos antes. Fogo descontrolado, logo, transformado em incêndio. A atuação governamental foi marcada por altos e baixos, pelo descaso dos níveis governamentais, Estado e União, assim como pela atuação descoordenada. Situação que só se alterou quando fortes críticas começaram a ser divulgadas, vindas de ONG nacionais e estrangeiras, assim como do Parlamento Europeu. Fatos que viraram manchetes na imprensa nacional e internacional. O jornal *Le Monde*, o *Newsweek*, o *Daily News* e o *Chicago Tribune* e relatórios do Greenpeace fizeram uma intensa cobertura, analisando fatos, ressaltando questões institucionais e os impactos ambientais resultantes.

Inúmeros artigos expressivos surgiram na mídia,

mas, a abordagem feita pelo editorial do *Jornal do Brasil*, 25 de março de 1998, intitulado “Agonia da mata” pode resumir os aspectos fundamentais para a compreensão da questão e das ações que deveriam ter sido privilegiadas.

«Assume proporções de catástrofe ambiental o incêndio que já atinge 1/4 de superfície de Roraima, calcinando cerca de 4% do Estado. Com três meses de duração, exibindo uma frente de 400 km com milhares de focos pontilhando uma área de 36 milhões de hectares, é o mais grave sinistro ecológico da Amazônia nos últimos 30 anos. A receita da destruição combina o tradicional primitivismo das queimadas indiscriminadas com uma estiagem prolongada pelo efeito do El Niño e ventos fortes que disseminam labaredas pela vegetação seca. A imprevidência oficial em relação a flagelos ecológicos em pontos remotos e a demora em mobilizar meios nacionais e internacionais completa o quadro da tragédia. Em vez de ações rápidas, decisivas, maciças, conjugadas, assistimos a esforços dispersos, ausência de políticas preventivas, desprezo pelo know-how e apoio internacional. Impotentes, as autoridades locais não se entendem nem quanto à gravidade do incêndio, nem quanto ao tempo necessário para debelá-lo. Enquanto o governador Neudo Campos (PPB) diz que a situação está fora de controle, o coordenador da Defesa Civil do governo federal, coronel José Wilson Pereira, jura que o incêndio está circunscrito. Mas o comandante da Amazônia, general Luiz Gonzaga Schroeder Lessa, considera que o combate ao incêndio será longo e imprevisível. O fato incontornável é que as chamas avançam, os helicópteros encontram dificuldade em operar devido às péssimas condições de visibilidade (por causa de fumaça), as turmas que se movimentam por terra não conseguem deter um fogo que avança a 30 km por hora, 5.800 índios Macuxis e Taurepangues estão ameaçados. Na falta de uma ação mais drástica e determinada, o Parque Nacional do Pico da Neblina, território de 2,2 milhões de hectares onde se situa a reserva dos índios Ianomami, fica ameaçado. O garimpo deixou montanhas escalavradas que são mais vulneráveis ao fogo. Não contentes, começa a invasão da terra Ianomami para garimpar ouro e cassiterita. A tragédia de Roraima é um alerta de que tudo está por fazer no capítulo da defesa ambiental da Amazônia

e que a mobilização nacional é imprescindível para evitar a ampliação de uma devastação de proporções imprevisíveis».

Nesse editorial estão sintetizadas as contradições entre o pensamento geopolítico e a necessidade de outras bases de referência quando se trata de meio ambiente. LÉNA (1999) considera que ao recusar a ajuda internacional, os setores militares brasileiros reforçaram a imagem que, ainda na atualidade, a Amazônia é estratégica para a questão da soberania nacional. As condições naturais, falhas técnicas, a defasagem administrativa são ingredientes intempestivos quando colocados ao lado de visões geopolíticas.

A lentidão na tomada de decisões e indefinições de competências, a negligência do Ministério do Meio Ambiente, as divergências de opinião e de decisões, mobilizadas por setores ligados à segurança nacional pelo receio de ter soldados da ONU no território nacional, produziram um vácuo na presença governamental no Estado e constituíram uma situação institucional complexa.

Dois outros importantes diários nacionais analisaram a situação criada e seus reflexos, a confirmação das ideias preconceituosas que marcam a imagem do país no exterior. A matéria assinada por Luiz Caversan, «O incêndio e o Exército», na *Folha de São Paulo*, 27 de março de 1998, é elucidativa:

«É espantoso que tenha demorado tanto tempo para que, finalmente, as Forças Armadas se dignassem fazer alguma coisa para tentar conter o monstruoso incêndio que dizima florestas no Norte do país. Depois de semanas de labaredas consumindo santuários ecológicos e pondo a perder um patrimônio natural formado ao longo de milhares de anos e que representa dos mais admiráveis bens do planeta, agora o Exército diz que vai comandar o combate ao incêndio. O que, aliás, deveria ter feito desde a primeira hora em que se teve a verdadeira dimensão do acidente ecológico no qual se converteram as queimadas criminosas de Roraima. Mas o Exército não foi para lá por causa do fogo propriamente dito ou porque a proteção do patrimônio territorial do país é uma de suas obrigações. Não, deslocou-se porque os militares sentiram-se feridos em seus brios nacionalistas, uma vez que o incêndio estava atraindo uma força-tarefa internacional, composta por militares de outros países, que, mais sensíveis

7.1 Fogo



A luta contra o fogo e a procura de alternativas às queimadas é um dos campos onde as ONGs são muito ativas. Fogos no Norte de Mato Grosso criam densas nuvens de fumaça, 2001

que os brasileiros, já haviam se mobilizado. Diante da «invasão estrangeira» o Exército resolveu se mexer e tirar da ociosidade pelo menos parte dos milhares de soldados que mantém espalhados pelo país sem ter o que fazer. Antes tarde do que nunca? Talvez. Ao menos este é um bom momento para se questionar, mais uma vez, para que servem as Forças Armadas em tempo de paz».

Na mesma data, o editorial de *O Estado de São Paulo*, 27 de março de 98, ressalta o exaltado tom de nacionalismo retrógrado em alguns discursos de militares e as posições adotadas quanto a ajuda ofertada pela ONU para combater o incêndio, provocando reuniões na Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional para apaziguar os temores da internacionalização da Amazônia. O editorial chama a atenção que o Estado brasileiro não é frágil e nem o governo impotente:

«Mas a razão não parece presidir a questão. Receia-se que o oferecimento de envio de especialistas da ONU em combate a incêndios do tipo que devasta Roraima preceda o envio dos chamado capacetes-verdes, fechando-se o ciclo com a constatação de que, se o Brasil não consegue controlar sozinho as ocorrências ambientais na Amazônia, a comunidade internacional chamaria a si a tarefa de fazê-lo, em detrimento da soberania brasileira sobre a área. Trata-se de uma teoria conspirativa, como sempre com aparência lógica, mas montada sobre premissas falsas. Afinal, os capacetes-verdes simplesmente não existem. Não passam de um projeto. [...]

Essa teoria conspirativa, que com diferentes variantes é apresentada sempre que se discutem os problemas da Amazônia, é resultado da desinformação, do preconceito e do chauvinismo. Seria inofensiva, se não influenciasse alguns setores militares, não perturbasse o processo decisório do governo e do Congresso e não se constituísse potencial obstáculo à solução de crises, como a atual. O Brasil não precisa, neste exato momento, defender a soberania sobre a Amazônia de uma ameaça inexistente [...] Não há tempo, agora, para digressões defensivas, a respeito da cobiça internacional sobre a Amazônia, ou sobre as possíveis consequências da eventual criação de um corpo de capacetes-verdes sobre a soberania nacional».

Para deixar a situação mais delicada e dar argumentos favoráveis à estes setores, contribuindo

para ampliar as atitudes nacionalistas, nesse mesmo período, o Parlamento Europeu aprova uma resolução, sob forma de crítica, em que expõe a falta de capacidade brasileira de solucionar o problema. A declaração de Jean Franco Dell'Allba, deputado italiano no Parlamento, ressalta que a resolução dirige «à solicitação que o G-8 proponha medidas concretas a fim de agir conjuntamente com as Nações Unidas para lutar mais eficazmente contra a exploração abusiva e ilegal da floresta amazônica» já que a «Amazônia não é problema só do Brasil, mas um problema da humanidade» («apud» Folha de São Paulo, de 04 de abril de 1998).

Este pronunciamento provocou fortes reações dos setores responsáveis pela segurança nacional.

A questão é que o incêndio não espera a resolução de sombreamentos e vácuos institucionais. Além de dificuldades dessa ordem, o desconhecimento do comportamento, das origens e tipos de incêndio, também contribuem para a falta de políticas adequadas.

Poucos meses após o incêndio em Roraima, estudos desenvolvidos no IPAM, por NEPSTAD et al (1999) disseminam novas informações a respeito dos tipos de fogo, desconhecidos até aquele momento, além de uma análise dos aspectos político-institucionais que envolvem a questão. Avaliou as políticas públicas em função dos tipos de fogo e mostrou que entre os diversos tipos de queimadas as menos representativas são as queimadas para desmatamento (1/8 da área total queimada nas propriedades), entretanto, é o único tipo monitorado continuamente. Todavia, a cobertura florestal original vem sendo severamente afetada, atualmente, pelos impactos combinados do desmatamento, da exploração madeireira e dos incêndios rasteiros, sobre os quais praticamente inexistem ações de fiscalização e monitoramento.

Autores diversos e instituições aprofundam seus trabalhos sobre este tema e, normalmente há discordância de métodos para a avaliação dos danos causados. O tratamento de dados do INPE e os estudos de NEPSTAD⁹ confirmam tais discordâncias, entretanto NEPSTAD incluiu a questão dos incêndios rasteiros, até então desconsiderados nas avaliações da importância do desmatamento na Amazônia. Com isto não apenas destacou a avaliação dos impactos econômicos do fogo, mas tam-

bém o aspecto de vulnerabilidade e de inflamabilidade da floresta, das modificações que podem provocar na estrutura da floresta e como as queimadas contribuem para o fluxo de carbono na atmosfera. O uso da queimada é um processo enraizado culturalmente, no entanto, distinguindo-se a maneira deste uso segundo grupos sociais diferenciados e seus fins. No entanto, para este autor, é a ferramenta agrícola mais utilizada para converter florestas em área de lavoura e pastagens, pois aumenta a produtividade destas áreas a curto prazo, tornando-se ao mesmo tempo uma solução técnica. Incêndios recorrentes empobrecem a floresta, exterminando populações de animais e destruindo qualquer tipo de investimento que tenha sido feito nas propriedades, tornando-a mais susceptível a riscos de outros incêndios¹⁰.

Outro aspecto de suma importância para a adoção de políticas preventivas refere-se à compreensão da inflamabilidade e de novos riscos de incêndios na Amazônia. Como a inflamabilidade dos ecossistemas tem sido intensificada por motivos tanto de ordem política, quanto técnica, pela falta de regulamentação das queimadas do lado governamental associada com as secas sazonais e os diversos tipos de uso da terra, geram dificuldades de controle do fogo e contribuem para o aumento do risco na floresta. A figura 7.3 evidencia o alerta de novos riscos de incêndios que NEPSTAD (1999) apresentou, baseados na inflamabilidade que muitas regiões da Amazônia já apresentam.

Como em 1998, as chuvas foram insuficientes para repor a umidade extraída do solo durante a estação seca de 1997, reduziu também a capacidade de proteção da floresta contra a seca, especialmente no leste e sul da Amazônia, havendo ocorrência de déficit hídrico na floresta.

NEPSTAD (1999) associa, também, outros fatores que podem agravar os riscos: a acelerada taxa de urbanização, o aparecimento crescente de novos núcleos urbanos e a consequente pressão exercida por estas populações sobre os recursos naturais e o uso e ocupação do solo rural para os projetos de assentamentos rurais, estendendo-se para novas terras, cada vez mais ao norte, sem criarem novas áreas produtivas.

Certamente esse fato serviu para alertar a respeito da necessidade de se buscar formas e propostas

alternativas que mobilize os proprietários de terra, governos e comunidades a assumirem responsabilidades tanto no uso quanto no controle do fogo. Aspectos que conquistaram adeptos para projetos tanto preventivos quanto de novos usos.

Concomitantemente à situação anterior ocorre outra grande articulação, originada na Secretaria da Amazônia: a constituição das Agendas Positivas. Um novo período marcado por outro tipo de aliança, com dinamismo sustentado na parceria governo - ongs e na mobilização das sociedades locais. Foram compromissos assumidos em grandes reuniões públicas, ratificados pelos Governos Estaduais e alguns municípios, que se tornaram a nova diretriz política da Secretaria da Amazônia. Diretriz que marca uma diferenciação nítida com a estratégia adotada no período anterior de governo, que, desde a elaboração da Política Nacional Integrada para a Amazônia tinha sido baseada na parceria com o Fórum de Secretários de Planejamento e Meio Ambiente, governos estaduais e cientistas, das instituições regionais, nacionais e da UNAMAZ - União das Universidades da Amazônia¹¹, esta também organizada em rede.

3. Percepção pública do desenvolvimento da Amazônia: visões paradoxais

Paralelamente, a intensa mobilização das ONG relacionada às questões de meio ambiente, a sua presença ativa nos meios de comunicação assim como na estrutura do Estado (nos 3 poderes) têm contribuído para a difusão do ideário do desenvolvimento sustentável.

Situação que é reforçada quotidianamente pelos profissionais dos meios de comunicação. A leitura mais atenta dos jornais e revistas nacionais mostra o gradual e contínuo crescimento na abordagem de distintas visões quanto ao modelo de desenvolvimento para a Amazônia.

Nesse contexto, merecem distinção alguns aspectos que se sobressaem na análise do discurso ambiental, rico em contradições.

Tem-se argumentado acerca da maior liberdade de expressão que existe no país a qual tem permitido trazer à público temas e informações que anteriormente encontravam-se restritos a alguns setores governamentais ou segmentos sociais. Neste particular, os últimos anos, à essa liberdade associou-se

a rede de comunicação mundial que serve à difusão cada vez maior do que se passa em qualquer canto do mundo, à mobilização social, à novas influências que surgem pelas descobertas científicas, gerando informações ricas de abordagens que têm se tornado conhecidas.

Assim, aproveitando-se da amostra dos documentos sistematizados pelo projeto, «análise e monitoramento das políticas públicas»¹² aos quais foram agregados outras fontes, procedeu-se a uma avaliação do discurso político-ambiental-participativo, divulgado pelas matérias de jornais e revistas de abrangência internacional, nacional, regional e local, entre 1997 e 2002. Em função da universalidade e da diversidade de abordagens nesses assuntos, adotou-se como método uma leitura inicial, geral, como base para a realização posterior de uma classificação das matérias analisadas em agrupamentos que guardam maior coerência entre si. Classificou-se em 6 grupos temáticos: novos modelos de desenvolvimento, novos negócios, preservação, impactos ambientais, críticas às políticas atuais e interesses internacionais.

Os assuntos tratados segundo sua abrangência territorial e os lugares mencionados nestes artigos estão representados nas figuras 7.2. Em termos percentuais, quase metade da amostra avaliada - 44% - tratam, indistintamente, da Amazônia Legal. Outros 42% de matérias cobriam os Estados, destacando-se o Acre, com cerca de 14% e o Pará com 10%; e o restante, distribuindo-se entre Amazonas, Mato Grosso e Roraima, aproximadamente 5% para cada um deles, e Rondônia e Amapá com 2% e 1% respectivamente. Os outros 14% referiram-se à áreas como o Arco do Desmatamento ou grupos de Estados.

Já a figura 7.5 mostra a diversidade dessas fontes, suas origens, e ressalta a maior frequência desses temas nos jornais O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo, ambos de circulação nacional, seguidos pelos jornais regionais vinculados à cadeia da Gazeta Mercantil - Gazeta Mercantil do Pará, do Amazonas e de Cuiabá.

Em relação à frequência em que os temas são abordados no total da amostra analisada, a tabela n° 2 ressalta claramente o predomínio das críticas às políticas públicas atuais e à emergência absoluta do ideário a respeito dos novos modelos, respectiva-

Tabela n° 2 - Matérias classificadas por temas

Classe de Temas abordados	Número	%
Críticas políticas atuais	193	32,3
Novos modelos	153	25,7
Impactos ambientais	84	14,2
Interesses internacionais	82	13,8
Novos negócios	50	8,3
Preservação	14	2,3
Outros temas	20	3,4
Total	598	100

Fonte: Projeto Monitoramento Políticas Públicas - Amigos da Terra

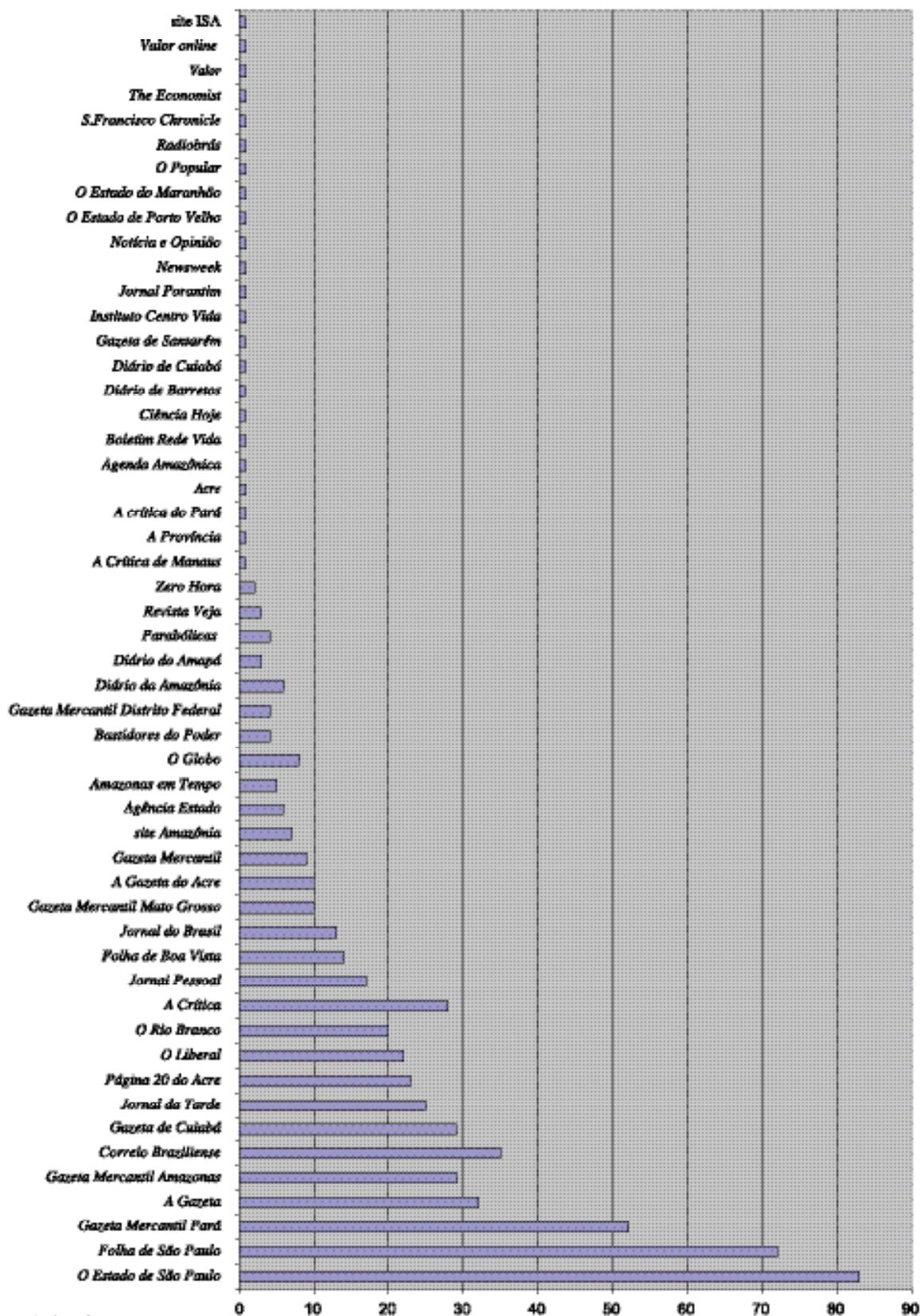
mente com 32,3% e 25,7% das opiniões.

O tratamento quantitativo e a análise qualitativa destas informações reforça o argumento anterior de que os meios de comunicação tem contribuído sistematicamente para a difusão destes novos princípios e paradigmas, mesmo que não se encontre nesse setor o rigor teórico e metodológico que normalmente se espera dos meios acadêmicos e de pesquisa.

Importante é analisar o aspecto de popularização e de difusão que contribuem para alterar o quadro político nacional e regional. A análise da frequência em que determinados grupos de palavras são incluídos nas matérias serviu para mostrar que algumas associações já estão incorporadas no vocabulário hoje disseminado pela imprensa, nacional e local, de acordo com a tabela n° 3. Expressões como «Meio ambiente» foi prioritário, com 357 ocorrências. Curiosamente, «Estados Unidos», aparece em quinto lugar, aspecto ligado, ao grande destaque dado pela imprensa a respeito do Plano Colômbia e da proposição de governo internacional para a Amazônia, supostamente difundida em livros escolares daquele país.

Retrocedendo-se ao período entre as décadas de 70 e 80, quando a ruptura entre Estado e sociedade era tão profunda, seria inimaginável haver espaço para o debate e difusão dos diferentes olhares sobre um modelo de desenvolvimento. As consequências sociais ligadas à grilagem de terras, expulsão e morte de populações de posseiros, ainda que fossem continuamente denunciadas, entre outros por CASTRO e HEBETTE (1989), IANNI (1979), SADER (1981), EGLIN e THÉRY (1981), VAL-

7.4 - Frequência segundo os jornais



Fonte: Amigos da Terra,
Debate sobre políticas públicas
para Amazônia na imprensa
brasileira.

© NAM 2002

Tabela nº 3 - Frequência da ocorrência de grupos de duas palavras associadas

Grupo de palavras	Nº	Grupo de palavras	Nº	Grupo de palavras	Nº	Grupo de palavras	Nº
Meio ambiente	357	Desenvolvimento regional	45	Países desenvolvidos	34	gazeta Cuiabá	29
Mato grosso	203	Governo brasileiro	43	Povos indígenas	34	José Sarney	29
Recursos naturais	155	Medida provisória	43	Sociedade brasileira	34	Mercantil Amazonas	29
Governo federal	140	Outros países	43	Terras indígenas	34	Seus recursos	29
Estados unidos	112	Chico Mendes	42	Efeito estufa	33	Desenvolvimento Amazônia	28
Gazeta mercantil	109	Países ricos	42	Polícia federal	33	Fronteira agrícola	28
São Paulo	105	Zona franca	42	Todo país	33	Nosso estado	28
Manejo florestal	94	Amazônia brasileira	41	Três anos	33	Presidente Fernando	28
Reforma agrária	94	Centro oeste	40	500 anos	32	Questão ambiental	28
Desenvolvimento sustentável	81	Matéria prima	40	Avança Brasil	32	Recursos florestais	28
Código florestal	78	Marina silva	39	Desenvolvimento econômico	32	Semana passada	28
Infra estrutura	77	Opinião pública	39	Henrique Cardoso	32	Soberania nacional	28
Floresta amazônica	75	Políticas públicas	39	Impacto ambiental	32	Desmatamento Amazônia	27
Reserva legal	65	Amazônia legal	38	Longo prazo	32	Dez anos	27
Região amazônica	62	Incentivos fiscais	38	Sarney filho	32	Território nacional	27
Rio branco	58	Alfredo Homma	37	Suas terras	32	Últimos anos	27
Jorge Viana	55	Deputado federal	37	Unidades conservação	32	Araguaia Tocantins	26
Mercantil para	55	Jornal pessoal	37	Correio brasileiro	31	Banco mundial	26
Washington Novaes	54	Presidente republica	37	Mata atlântica	31	Novaes jornalista	26
Forças armadas	51	Roberto Smeraldi	37	5 milhões	30	Qualidade vida	26
Fernando Henrique	50	Sociedade civil	37	Agenda 21	30	Uso sustentável	26
Poder público	50	Instituto nacional	36	Floresta tropical	30	Áreas desmatadas	26
Lúcio Flávio	49	Sem terra	36	Ministério público	30	Boa vista	25
Congresso nacional	46	Recursos hídricos	35	Amigos terra	29	Ciência tecnologia	25
mão obra	46	Rio janeiro	35	Energia elétrica	29	Diversidade biológica	25

Fonte: análise de frequência nos textos do projeto "análise e monitoramento das políticas públicas por meio do debate na imprensa brasileira", Amigos da Terra

VERDE (1980), ficavam restritas aos espaços políticos alternativos ou científicos e não eram abordados pelos meios de comunicação de massa.

O espaço conquistado pouco a pouco pela sociedade, na última década do século XX, é resultante de um dinamismo crítico e, ao mesmo tempo, propositivo. Primeiro, decorrente da denúncia das consequências ambientais e territoriais da frente pioneira de ocupação; segundo, porque a partir do momento em que a natureza se transforma em recurso para o desenvolvimento, mesmo desconhecendo-se ainda o seu real potencial de uso, abre-se uma verdadeira guerra pelo domínio de tecnologia para sua exploração. E, no Brasil, o desvendamento das características e potencialidades dos recursos biológicos encontram-se ainda em estágio embrionário. Terceiro, porque a Amazônia é um dos símbolos internacionais e há uma mobilização nacional para construir um modelo de desenvolvimento da Amazônia.

Certamente este é um quadro que impulsiona a

ferocidade das críticas a respeito dos impactos e das consequências das políticas setoriais nacionais sobre a biodiversidade e os recursos locais. Uma agressividade crítica que é encontrada também em sentido inverso, quando se considera que as iniciativas de preservação e conservação da biodiversidade impedem o desenvolvimento da Região. Na verdade, o argumento de referência é que as iniciativas conservacionistas bloqueiam o desenvolvimento da Região. Ao fundamentarem-se sobre tais argumentos, recuperam assim a visão predominante durante o período de governo militar recente, agora embasada no raciocínio de que a escolha pela melhoria das condições de vida da população local e pelo desenvolvimento contrapõe-se à guarda da Região como patrimônio intocável, cujo aproveitamento e benefícios somente servirão a outros países, impedindo a população local de beneficiar-se dos recursos que lhes pertencem.

Mas, lado a lado com essas críticas violentas, outros pontos de vista conquistam simultaneamente

Tabela n° 4 – Temas abordados segundo grupo de autores

Temas	Jornalista	Órgão público	Pesquisador	ONG	Parlamentar	Organismo multilateral	ONG e org multilat.	Total
Críticas políticas atuais	112	9	25	17	16	2	0	181
Novos modelos	48	33	24	25	17	0	1	148
Impactos ambientais	54	9	6	9	2	1	0	81
Interesses internacionais	44	9	14	5	4	0	0	76
Novos negócios	15	17	5	2	5	0	0	44
Preservação	5	1	2	3	0	0	0	11
Total	278	78	76	61	44	3	1	541

Fonte: Projeto Monitoramento Políticas Públicas - Amigos da Terra

te espaço, em virtude do aumento sempre crescente dos segmentos sociais que defendem a sustentabilidade do desenvolvimento. A apropriação do qualificativo - sustentável - é realizada tanto pelos segmentos comunitários e ambientalistas e governos, como pelos setores produtivos, produtores de grãos e outros setores mais conservadores.

Entre as matérias analisadas identificam-se também posicionamentos que reforçam a necessidade de condutas governamentais, e da sociedade, voltadas para a conservação, assim como a expectativa de que investimentos em experiências comunitárias, ou de pequena envergadura aportarão, resultados positivos.

A amostra utilizada permite que se perceba como se apoderam deste conteúdo e como os direcionam. Assim, grupos distintos servem-se dos conteúdos em sentidos opostos, falam de novo modelo, novos negócios, impactos ambientais, preservação, críticas às políticas públicas e interesses internacionais. A tabela n° 5 e o figura 7.5 que relaciona os assuntos abordados segundo a área de abrangência dos jornais, deixa ainda mais claro que a sociedade local, senão completamente envolvida, tem tido à sua disposição um nível maior de informação transformando questões anteriormente distantes, em algo presente. Jornais locais já tratam de temas globais e suas articulações com as políticas locais, dos

Tabela n° 5 - Temas abordados segundo áreas de abrangência dos jornais

Abrangência dos jornais	Críticas políticas atuais	Impactos ambientais	Interesses internacionais	Novos modelos	Novos negócios	Preservação	Total
Internacional	1	0	0	1	1	0	3
Local	106	37	41	61	18	5	268
Nacional	64	39	32	51	11	9	206
Regional	22	8	10	40	20	0	100
Total	193	84	82	154	50	14	577

Fonte: Amigos da Terra

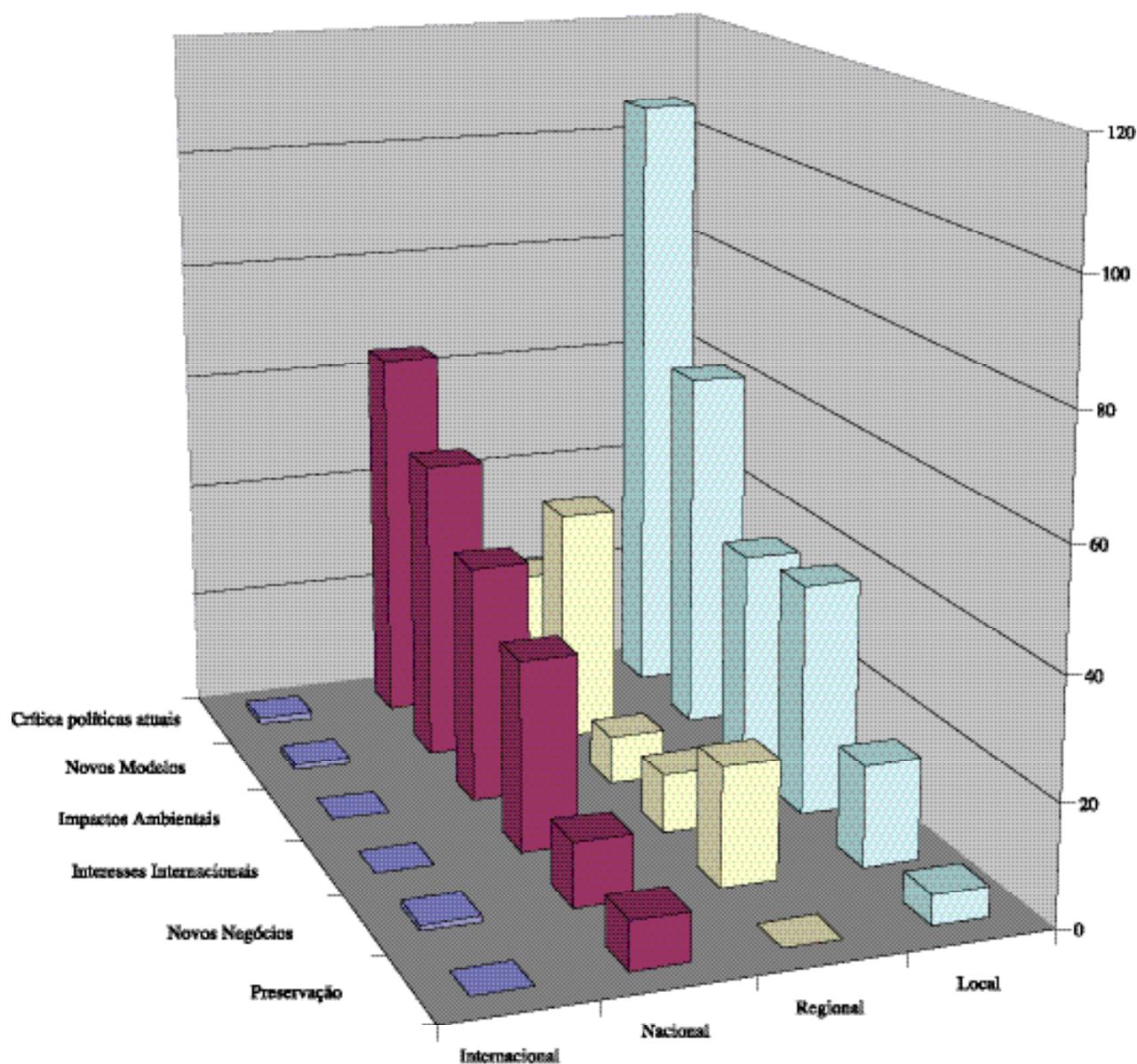
Na verdade, são correntes que se entrecruzam defendendo condutas tão distintas sob as luzes dos mesmos argumentos que tornam ainda mais confusa e mais difícil a escolha dos modelos de desenvolvimento. É interessante perceber a forma que as diferentes correntes e representações se apropriam do conteúdo das noções de sustentabilidade, proteção, uso dos recursos naturais.

receios da internacionalização da Região, e sobretudo de novos modelos de desenvolvimento.

A temática abordada e sua organização

No tema de *novos modelos* incluíram-se as matérias que trataram de propostas estaduais de políticas governamentais de desenvolvimento sustentável assim como de programas sustentáveis dentro do *PPA*, manejo e tecnologia (florestal, pesqueiro,

7.5 - Temas tratados segundo a abrangência dos jornais (1997 - 2001)



Fonte: Amigos da Terra,
*Debate sobre políticas públicas
para Amazônia na imprensa
brasileira.*

© NAM 2002

manejo da pecuária, etc.), novos sistemas de produção agro-florestal (SAFs), modificação da matriz energética, com a inclusão do gás natural, formas de redução da biopirataria com C&T e uso da biodiversidade, agendas positivas propostas pelo

governo federal, cidades e novos pólos de desenvolvimento, reestruturação institucional e ação do Ministério Público, gestão ambiental de empresas com ISO 14000, adequação do Código Florestal, Agenda XXI. Foram também inseridas nesse

conjunto as propostas que surgiram visando estabelecer o papel e objetivos de uma Agência de desenvolvimento que deverá substituir a SUDAM..

No tema *novos negócios* incorporam-se os debates, ideias e projetos de produtos novos que podem ser explorados a partir da biodiversidade através de *joint-ventures* com pequenas empresas; dos valores de mercado para novos produtos; do século XXI como o século de domínio do conhecimento biológico; mas também da nova forma de produção agrícola. A análise das matérias que utilizaram argumentos sobre a produtividade agrícola desta Região, tanto da soja como do algodão, apontaram para o altíssimo potencial de tais produtos para a constituição de novos negócios, como consolidadores do desenvolvimento regional. Ainda no contexto deste tema incorporou-se também a utilização de algumas espécies como fonte de criação e enriquecimento de novos produtos alimentícios; do aproveitamento das oportunidades advindas pelo conhecimento da biodiversidade para fomentar novas indústrias de base tecnológica, e as novas empresas que exploram os conhecimentos e recursos das populações indígenas e tradicionais.

No tema *Impactos ambientais* englobaram todas as matérias que relacionam, qualificam e/ou quantificam as consequências ambientais das políticas públicas em geral, e especialmente do *Avança Brasil* e das políticas de integração de infra-estrutura na América do Sul, do fogo e do desmatamento; da exploração predatória da floresta, do garimpo de madeira e das madeiras; da utilização do solo com assentamentos agrários e agro-pecuária; das consequências sobre a saúde humana assim como da implantação de projetos com incentivos da Sudam e Basa.

Neste universo, de diferenciadas apropriações dos novos princípios e paradigmas, o conteúdo incluso no tema *preservação* foi praticamente o único cujos discursos e posicionamentos foram dotados de clareza e explicitação. As matérias abordaram o comprometimento do próprio presidente Fernando Henrique Cardoso e a inserção do Brasil nos propósitos do projeto “Forest for Life” da WWF – “Aliança para a Floresta” (WWF/BIRD) de elevar para 10% as áreas sob proteção legal; as proposições que visam ampliar a educação ambiental e a consciência de preservar; a demarcação de reservas

indígenas e dos avanços consubstanciados no novo Sistema de Unidades de Conservação, que inclui o respeito às populações tradicionais. Incluiu-se também neste tema as matérias que trataram do ecoturismo como uma forma de preservação da biodiversidade e como uma forma de controle da biopirataria; assim como a manutenção da navegabilidade do rio Tocantins, sem o seu barramento em Tucuruí, como um instrumento de preservação; a implantação dos projetos SIVAM-SIPAM.

No âmbito do tema *críticas às políticas públicas* foram classificados todos tipos de críticas às políticas setoriais, energéticas, de infra-estrutura, de meio ambiente e mesmo a indígena. Incluíram-se aquelas dirigidas aos planos dos governos federal (*Avança Brasil*) e estaduais relacionadas aos modelos sustentáveis propostos pelos Estados do Acre e Amapá, como um retrocesso ao desenvolvimento. Incorporaram-se também as matérias relacionadas ao crescimento da indigência na Amazônia como consequência das políticas nacionais, os atos de suborno, tema recorrente no ano de 2001, a partir do momento em que começaram a ser desvendadas as redes de corrupção, dentro das superintendências regionais, especialmente a Sudam. A maioria absoluta das matérias constituíram-se em duras críticas à falta de tomada de decisão política para estancar o processo de corrupção, foram incorporadas neste conjunto.

Outro tema controverso, contundente relacionado aos *interesses internacionais* e frequentemente presente nos meios de comunicação abordam um amplo universo que se movimenta entre as razões ocultas, ou mal explicadas, para a preservação dos índios e da Amazônia ou da suposta inexistência de controle da biopirataria. Neste tema inclui-se também o tráfico de drogas nas fronteiras regionais e o Plano Colômbia como ameaças à integridade da Amazônia; as relações de força e os interesses presentes nas negociações internacionais sobre o Protocolo de Kyoto e o mecanismo de desenvolvimento limpo. Os posicionamentos internacionais geralmente questionam a soberania nacional sobre a Amazônia assim como, as defesas aos direitos humanos e ao meio ambiente considerando-os além das questões relacionadas à soberania nacional.

Nesse contexto é que deve-se avaliar quanto as ONG se caracterizam pelo dinamismo de sua parti-

Tabela nº 6 – Autores em relação à abrangência dos jornais

	Jornalista	Pesquisador	Órgão público	ONG	Parlamentar	Multilateral	ONG multilateral	Total
Internacional	1	0	0	1	0	1	0	3
Local	164	33	21	21	25	1	0	265
Nacional	116	19	27	22	14	1	0	199
Regional	5	47	13	17	7	0	1	90
Total	286	99	61	61	46	3	1	557

Fonte: Projeto Monitoramento de Políticas Públicas. Amigos da Terra

cipação, marcada por proposições alternativas de modelos para o desenvolvimento da Região, superando totalmente uma fase anterior em que se caracterizavam mais pelas denúncias do que pelas proposições. Esta participação é respaldada pelo aumento significativo em números e também pela mudança de perfil institucional, já anteriormente apreciado. Há uma coerência entre o discurso bem fundamentado, em amplos argumentos de defesa, em favor da valorização da ecologia e da biodiversidade. Argumentos que servem para o enquadramento geral e o norteamento das ações de projetos internacionais e nacionais e também para as experiências menores, em projetos locais.

Imagens disseminadas pelas ONG

Ao analisar o discurso da Amigos da Terra, IMAZON, ISA, WWF e outras associações componentes desses grupos¹³ percebe-se que, se nas décadas de 70 e 80, esse se caracterizava pelas denúncias, duras críticas e incentivo à preservação; na pós-Conferência do Rio e no final da década de 90, os mesmos se direcionaram à proposição de *novos modelos*¹⁴ e de instrumentos, de desenvolvimento, embora as *críticas às políticas governamentais* ainda sejam seu alvo de preocupação e de ação, ampliando-se para os *impactos ambientais*, decorrentes da forma predatória ao uso dos recursos naturais e conseqüentemente, às possibilidades de surgimento de *novos negócios*.

Os novos modelos para estas 4 organizações estão vinculados à melhoria do aproveitamento e a manutenção da sustentabilidade dos recursos naturais, da redução de impactos ambientais e da conseqüente melhoria da renda dos atores envolvidos.

Grande parte das matérias assinadas pelo IMAZON estiveram voltadas para as florestas, ou seja, com

argumentação favorável e justificativas ao manejo florestal, as alternativas à exploração seletiva e predatória da madeira, ao zoneamento florestal, as florestas de produção e também, dirimindo dúvidas quanto à certificação florestal; o envolvimento das comunidades, propostas para superar a questão dos incêndios florestais. Pontos de vista coerentes com seu perfil e modo de atuação. Acompanharam os debates no Congresso do Código Florestal e procuraram ressaltar a importância da manutenção das condições da floresta para a economia regional. No Acre, a PESACRE, também, veio a público diversas vezes defendendo o programa sustentável de produção do Governo da Floresta.

Por sua vez, o Instituto Sócio-Ambiental procurou insistir acerca da necessidade de novos modelos. Suas proposições, entretanto, foram antecedidas por fortes críticas ao modelo adotado pela FUNAI, sugerindo pois a adoção e replicação de modelos experimentados no PPG7, por meio do PPTAL e dos PD/I. Analisou também os avanços atuais praticados, no Estado do Acre, por meio da política de desenvolvimento sustentável dos povos da floresta e suas propostas de zoneamento e uso múltiplo frente ao legado de Chico Mendes. Divulgou o manejo florestal realizado por comunidades indígenas como a do Xikrin e Kaiapó, em Marabá, como um modelo a ser replicado. O ISA tratou também de preservação ao analisar alguns avanços incorporados no novo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, especialmente quanto às relações das populações tradicionais residentes em sítios preservados, ao incorporar, prioritariamente, a compatibilização da presença humana na UC, e somente quando essas populações tiverem que ser realocadas, caberá ao poder público o seu reassentamento.

No contexto de impactos ambientais, analisou as relações das pequenas propriedades com o desmatamento, especialmente no Arco do Desmatamento. Já a abordagem mais frequente da Amigos da Terra relacionou-se às políticas públicas, à importância do novo programa do Governo do Acre, que associa parceria na construção do modelo para o «Governo da Floresta»; do pacto construído entre os principais atores e os governos federais e estaduais com as Agendas Positivas; ao quadro institucional existente de superposição de responsabilidades e ações governamentais; das contradições entre políticas e incentivos da SUDAM, assim como, aproveitando-se da crise que terminou com a extinção dessa instituição, apresenta a proposta de uma avaliação de seu objetivo e futuro papel.

Um outro eixo de análise foi o legado de Chico Mendes para a Amazônia e para o mundo; desta herança para o atual governo e política florestal do Acre; o destaque à importância estratégica da biodiversidade amazônica, da preservação; das vantagens da certificação florestal. Já as críticas às políticas públicas abordaram a criação de Flonas sem o sistema de concessões, ao avanço legal mas sem a capacidade institucional e administrativa para fazer cumprir a lei de crimes ambientais, das razões que resultaram na posição oficial de não permitir que o mogno fosse inserido na CITES; na necessidade de reestruturação institucional e da falta de informações para planejamento; da difusão dos objetivos do imposto verde; assim como denúncias de que funcionários do IBAMA do Pará estariam associados à madeiras; da necessidade do Ministério da Política Fundiária e MMA se associarem para solucionar questões de malária em assentamentos agrários; que o recuo do Congresso no debate sobre o Código Florestal deveria ser aproveitado para

ampliar o debate e campanha nacionais e que instrumentos propostos no projeto parlamentar de conversão têm uso político, como foi o caso do ZEE de Rondônia.

Quanto aos impactos ambientais duas questões marcaram a preocupação das ONG: o desmatamento, suas causas, seus agentes, e o fogo. A exploração predatória do mogno e os impactos que alguns projetos governamentais de grande envergadura estão causando na Amazônia (o gás de Urucu, a forma de exploração e o perigo que a fragilidade da Petrobrás representa); dos grandes projetos de infra-estrutura do Avanço Brasil como causadores de desmatamento e de impactos.

As opiniões da WWF vincularam-se à implementação do Protocolo Verde, à proposição de linhas de incentivos a modelos e tecnologias ambientais para a Amazônia dentro dos programas de governo; à preservação e certificação florestal como base econômica fortalecida na Região; ao projeto de expansão e consolidação das Unidades de Conservação.

A argumentação dos jornalistas e pesquisadores

O maior conjunto de artigos relativos ao desenvolvimento da Amazônia, os impactos sobre seus ecossistemas, e aos negócios que possam dar densidade econômica para a Região foram assinados por jornalistas. A figura 7.6 mostra os assuntos que mais interessam por grupo de autores. Além dos editoriais, a maior concentração de matérias estão assinadas por dois jornalistas, Washington Novaes e Lúcio Flávio Pinto¹⁵. O primeiro, utiliza normalmente os jornais de circulação nacional – o Estado de São Paulo e alguns jornais do Centro-Sul e o segundo, utiliza com maior frequência os jornais

Tabela nº 7 – Autores em relação à abrangência dos jornais

	Jornalista	Pesquisador	Órgão público	ONG	Parlamentar	Multilateral	ONG /multilateral	Total
International	1	0	0	1	0	1	0	3
Local	164	33	21	21	25	1	0	265
Nacional	116	19	27	22	14	1	0	199
Regional	5	47	13	17	7	0	1	90
Total	286	99	61	61	46	3	1	557

Fonte: Projeto Monitoramento de Políticas Públicas. Amigos da Terra

7.2 Urucum



A cultura do urucum, planta que produz um corante vermelho usado para cosméticos e cozinha, é uma das bases dos sistemas agro-florestais, experimentados por grupos de pequenos produtores, apoiados pelas ONGs dentro do programa PD/A. Roraima, 2000



regionais (Gazeta Mercantil do Pará) ou periódicos de outras ONG (Parabólicas) e, eventualmente, o Estado de São Paulo.

Outro grupo de autores com expressão no universo de matérias analisadas foram os pesquisadores, normalmente vinculados às Universidades, localizadas na Região e em outros Estados brasileiros e, eventualmente, pesquisadores reconhecidos dos Institutos de Pesquisa como o INPA, o Museu Goeldi ou a Embrapa/CPATU.

É exatamente no conjunto de temas explorados por jornalistas, individualmente, ou nos editoriais, que se encontram as visões mais contraditórias sobre o mesmo assunto e também as críticas mais duras. No que se relaciona às críticas, notou-se um vínculo estreito entre a intensidade das mesmas e fatos específicos com destaque às contradições internas, face às prioridades de privatização e de inserção internacional, adotadas pela política de Governo e seu programa nacional.

Nas críticas às políticas públicas atuais o teor dos artigos se referem, grosso modo: ao posicionamento indefinido, brigas institucionais e a negligência do governo federal frente ao incêndio em Roraima, que durante três meses não cessou de crescer e de provocar danos ambientais, sociais e econômicos; focalizando-se no lançamento do Avança Brasil e seus projetos de infra-estrutura, seguido de constantes questionamentos sobre o desconhecimento dos impactos que o mesmo poderia provocar; o perigo de se investir novamente em grandes projetos hidrelétricos, assim como a incoerência entre objetivos e projetos do Governo.

Outros aspectos criticados das políticas públicas foram relacionados à questão agrária no Arco do Desmatamento ou “Arco da Destruição”, o processo de grilagem de terras; a anistia aos devedores do FINOR/FINAM, cujos projetos contribuíram para o estado atual do meio ambiente amazônico, assim como denúncias de corrupção na SUDAM, nas obras de Tucuruí. Denúncias estas, que jamais foram objeto de um sério procedimento judicial para sua apuração e solução.

Um dos eixos mais abordados nos editoriais, por jornalistas e pesquisadores, foram as contradições das políticas públicas, vistas pelo ângulo do isolamento da política ambiental face às prioridades de governo e os tipos de impactos decorrentes.

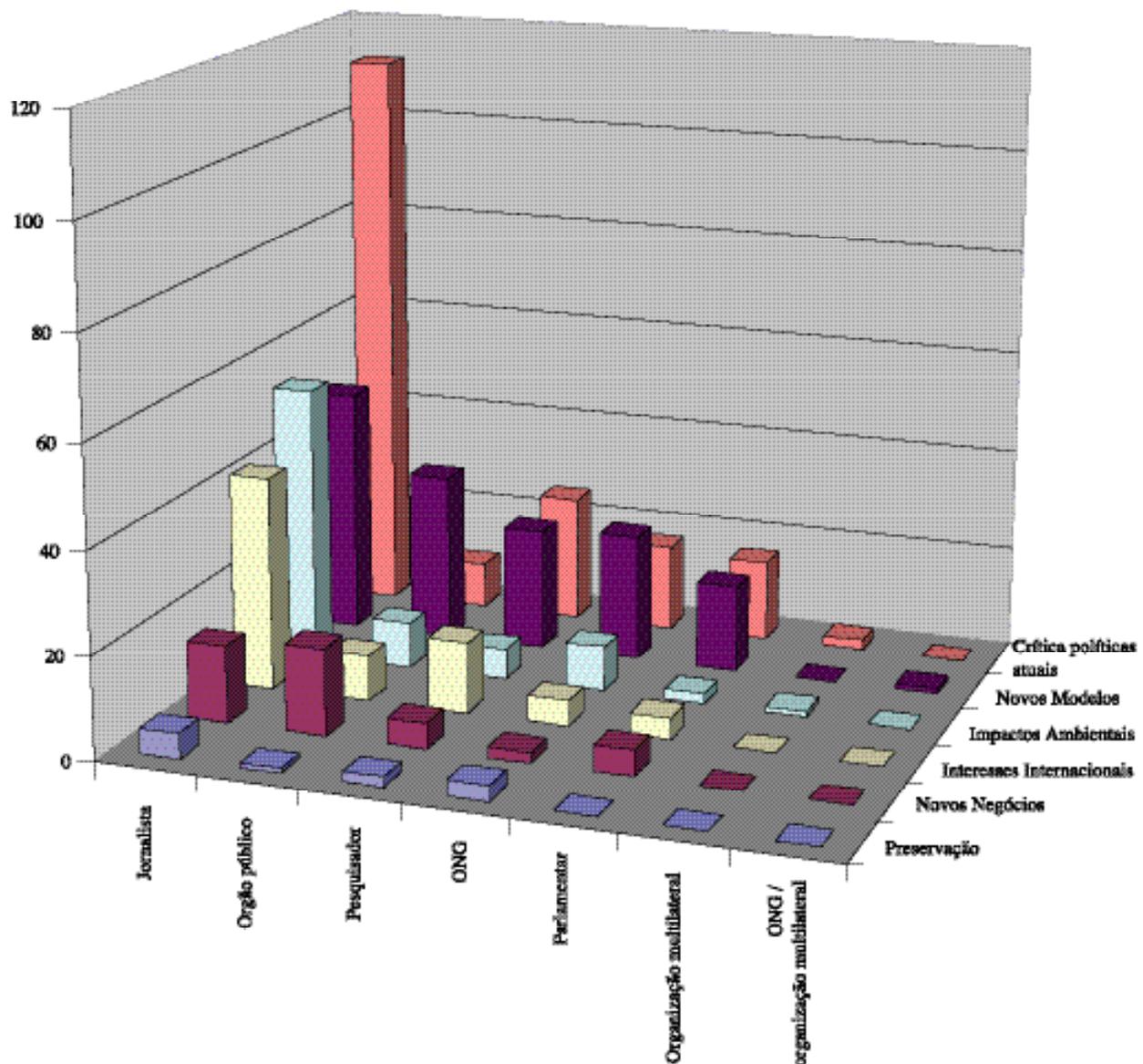
As avaliações críticas recaíram também na política ambiental e em sua incapacidade de dar respostas, porque, suas estratégias e diretrizes, ao evidenciar o avanço dos fundamentos legais, chocava com a fragilidade administrativa das instituições e com a incapacidade de alterar o quadro de impactos decorrentes do processo de incorporação econômica da Região. Argumentavam que, mesmo com o compromisso político originado na negociação das Agendas Positivas, e da articulação com a política fundiária na proposição de assentamentos sustentáveis, não se bloqueou o avanço do desmatamento. Questionaram o IBAMA quanto à sua incapacidade de gestão, exemplificado pelo excesso de tempo na aprovação da criação de RPPNs, pela fragilidade que representa a concessão de florestas, por meio de licitação e do sistema de monitoramento e prevenção.

Um dos assuntos mais tratados no âmbito do grupo interesses internacionais, durante o período 1998 a 2001, relacionou-se aos problemas do tráfico de drogas e de grupos armados que transitam facilmente de um país para outro, sem controle de fronteiras, o Plano Colômbia e a possibilidade de intromissão militar no território brasileiro. No contexto desta temática, é importante resgatar a análise que PROST (2001) apresenta sobre a evolução do discurso e a recolocação das forças armadas brasileiras frente ao cenário mundial da geopolítica ambiental e a Amazônia. PROST mostra a mudança do regime militar, fundamentado no novo discurso, de «defesa da Amazônia», de significação nacionalista para os militares, criado pela necessidade, deste segmento nacional, ver seu trabalho, na fronteira brasileira, ser bem visto e aceito pela sociedade brasileira. Um novo posicionamento que é marcado também pela aceitação, pelo reconhecimento de grupos sociais e de suas territorialidades.

Capiberibe (MOULIN, 2000:47) chama a atenção para o fato de que há riscos de conflitos graves nas fronteiras com a Venezuela, Peru e Colômbia: “os traficantes de drogas tornam-se cada dia mais ativos na Amazônia: eles estabelecem pontos com os cartéis colombianos, peruanos e venezuelanos, enriquecendo-se e formando uma rede de cumplicidade seja no executivo, no legislativo, no judiciário”¹⁶.

Agrega-se, portanto, aos argumentos críticos dos jornalistas e pesquisadores as ações de governo,

7.6 - Temas abordados por categoria de autores



Fonte: Amigos da Terra,
*Debate sobre políticas públicas
 para Amazônia na imprensa
 brasileira.*

© NAM 2002

pois mesmo que estas restrinjam-se ao setor ambiental ou incorporem ações de alguns poucos setores. Na verdade, em se tratando de projetos, ações e experiências concretas, realizáveis e em implantação na Amazônia, seus limites estão nas fontes de financiamento, que apenas são o orça-

mento do Ministério do Meio Ambiente, a cooperação técnica e financeira bi e multilateral, constituída dos financiamentos internacionais do Banco Mundial, Banco Interamericano e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (BIRD, BID, GEF), da União Europeia e da OCDE.

A opinião dos parlamentares

Os parlamentares - deputados e senadores - também têm comparecido em reportagens ou colunas de opiniões dos meios de comunicação. O desenvolvimento sustentável e os novos negócios são, agora, parte integrante de seus discursos. Embora sejam o grupo de menor frequência, conforme ressaltado pela tabela nº 4, suas proposições de *novos modelos* aparecem como tema de maior interesse, seguindo-se ao qual seguem-se as *críticas às políticas públicas atuais*.

Os partidos políticos mais presentes no universo analisado, foram o Partido dos Trabalhadores (PT), PMDB e PSDB. Entre os parlamentares do PT destaca-se a senadora Marina Silva que vem defendendo as ideias deixadas por Chico Mendes, vigentes vinte anos depois, nos trabalhos do governo de Jorge Viana, no Acre, e do seu próprio. Defendeu, em diversos momentos, aspectos vinculados à construção da cidadania (das populações tradicionais ou indígenas), e de uma sociedade mais justa. Avalia a originalidade e a importância de algumas experiências entre populações indígenas e empresas sejam nacionais, sejam internacionais. Faz duras críticas ao retrocesso do governo quanto a Lei Ambiental (o Código) e quanto à ambiguidade no que se relaciona ao modelo de desenvolvimento para a Amazônia.

Em termos de frequência, seguem os senadores Nabor Teles Júnior (PMDB-AC), Salomão Cruz (PPB-RR), Ricarte de Freitas (MT) e o deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR). Os senadores dos partidos conservadores da chamada bancada Amazônica privilegiam debates que contrapõem o sul e o norte do país: as desigualdades regionais entre o Sul do país, rico, e a Amazônia pobre, à inviabilidade do desenvolvimento da Amazônia com a alteração do percentual da reserva florestal e cuja a mudança proposta só ocorreu por interferência das ONG, das desvantagens de continuar implantando na Região um modelo ultrapassado de agricultura familiar e do surgimento de *novos negócios*, no país, com a implantação de infraestrutura do *Avança Brasil*, que garante aumento da competitividade da soja brasileira.

Do outro lado do espectro político, os parlamentares do PT e alguns do PSDB defenderam os *novos negócios* com o aparecimento de novas tecnologias

que permitem aumento da renda familiar; o potencial de remédios que podem ser explorados na floresta e como o turismo científico e o ecoturismo podem constituir alternativas. Insistem na necessidade do governo voltar-se para as iniciativas locais e comunitárias com a alteração dos beneficiários de financiamentos, destacando como modelos os dois programas de governo, do Acre e do Amapá. Defenderam a alteração do Código Florestal mostrando como o projeto de conversão interessava somente ao latifúndio improdutivo, defenderam também a necessidade de reforma agrária e de implantação de um modelo de agricultura sustentável.

Nabor Júnior criticou a manutenção de 80% como reserva legal na floresta amazônica, em sua visita ao Acre, e considerou que o compromisso do governo federal, de apoio aos municípios representava sobretudo um novo caminho, um novo modelo de federalismo. Já as críticas de Salomão Cruz relacionaram-se aos interesses internacionais sobre a Amazônia, ao modelo ultrapassado de agricultura familiar. Blairo Maggi e Ricarte Freitas, ambos do Mato Grosso, tem enfoques específicos: enquanto o primeiro valoriza a agricultura moderna e a competitividade da soja, defendendo a implantação da infra-estrutura; o segundo considera que os impactos ambientais prejudicam não apenas a economia local mas sobretudo traz prejuízos à saúde da população, critica os conflitos entre governo federal e estaduais quanto à política ambiental, ressaltando que as exigências e indefinições concernentes às guias de transporte, de produtos florestais, inviabilizam a atuação dos empresários.

O deputado Moacir Micheletto, do PMDB (PR) tratando da questão do Código Florestal atribuiu à incompetência do governo as altas taxas de desmatamento, com solução equivocada em função da percepção também equivocada do problema. Para ele, a redução de desmatamento não se resolverá com o aumento da reserva legal.

4. A mobilização em torno do Código Florestal

Enquanto alguns avanços estão sendo contabilizados pela política externa brasileira, em termos de discussão e de negociação de florestas no âmbito regional da América do Sul, internamente

houve o recrudescimento de posições mais conservadoras no âmbito da discussão sobre a alteração do Código Florestal (Lei 4.771/65) - a Medida Provisória 1.511 que altera o art. 44 dessa Lei, enviada ao Congresso em julho de 1996 e suas posteriores reedições.

Segundo esta MP, nas propriedades da Amazônia onde a cobertura vegetal for constituída de florestas, o corte raso só será permitido em até 20% dessa área. O objetivo governamental foi aumentar o percentual da «área de reserva legal» não apenas a reduzir a área de florestas legalmente passível de corte raso, mas, principalmente, não permitir a expansão do desmatamento nas propriedades com áreas já desmatadas e subtilizadas ou mesmo degradadas. Com isto, legalmente, o círculo vicioso da abertura e abandono de áreas, que marca o processo de expansão da fronteira agro-pecuária na Amazônia, seria estancado. O antigo limite de 50% acabou por provocar uma fragmentação da floresta remanescente que induz à alteração de sua composição e estrutura.

Entretanto, esses índices não agradaram alguns governos estaduais e parlamentares ligados aos proprietários de terras na Amazônia. Criaram uma verdadeira controvérsia. Razão pela qual ela foi reeditada cerca de 63 vezes¹⁷, transformando a proposta que modificava apenas o artigo 16, do Código Florestal, em uma verdadeira reforma desse Código, por ter incorporado outras modificações em suas sucessivas reedições (José Arimatéia: 2001).

Esta polêmica mobilizou também representantes dos segmentos científicos, organizações não-governamentais, jornalistas, além de parlamentares. Cerca de 10% dos artigos de jornais e revistas trataram exclusivamente de questões relacionadas ao Código Florestal, abordando com maior frequência, entre os diversos elementos presentes nas modificações, a reserva legal; a conversão; o zoneamento ecológico-econômico como instrumento para determinação da reserva e dos usos; o valor da floresta para a economia regional e dos meios para sua manutenção.

THÉRY (*Jornal da Tarde*, 10 de junho de 2000) considerou a controvérsia sobre os novos limites do Código Florestal uma questão mal colocada. Uma polêmica que mascara o debate, pois, esse deveria

ser sobre formas de rompimento de relações de poder e alternativas e não sobre percentuais:

“(...) a partir do momento em que se pretende fixar um teto único de desmatamento para todas as regiões e para as propriedades de diferentes tamanhos. O teto único seria suficientemente realista para desencorajar a fraude? Por que não se imaginar, entre outras fórmulas, sistemas agroflorestais agrupando pequenos e grandes proprietários, sobretudo nas áreas em que existem aquelas reservas florestais a serem conservadas intactas? Isso não iria atenuar as fragmentações e facilitar a transparência na administração dos projetos agroflorestais privados? Qualquer que seja a solução, ela não deveria ser indulgente com aqueles grandes proprietários que, na Amazônia e em particular no Pará, continuam desmatando ilegalmente milhares de hectares por ano. O peso político deles na região é considerável e, por isso, será necessário muita coragem e muitos meios para que se acabe com a impunidade desses desflorestamentos”.

Para LÉNA (2001), a questão conjuga diversos interesses de múltiplos atores, principalmente governos locais, proprietários de terra, movimento dos sem-terra, governo federal. Muitos governos locais não hesitam em conceder terras em troca de votos e reclamam continuamente pela melhoria das infra-estruturas de comunicação; grandes proprietários exercem forte pressão sobre o governo favoráveis à colonização por se sentirem ameaçados por possíveis invasões de terra pelo movimento dos sem-terra, protelando ações governamentais de reforma agrária na Amazônia.

Ao lado desses movimentos, os governos estaduais insistem nas demandas de infra-estruturas e no discurso do desenvolvimento, visto como crescimento econômico, não se importando com o grande debate sobre as taxas de desmatamento, ainda que seus Estados se situem no topo destes índices, dentro do chamado “Arco do Desmatamento” (RO, MT, PA, TO, MA).

Mesmo ao governo do Acre, Estado cuja política é fundamentada sobre uma política de floresta e seu manejo, a proibição não resolve. O posicionamento do governador foi analisado pelo editorial da *Folha de São Paulo* (24 de outubro de 1998):

“Algumas declarações de líderes políticos, ainda que não possam ser tomadas por seu valor de face,

têm o poder de questionar unanimidades e, com isso, de fazer avançar o debate de questões sobre as quais só o ranço ideológico se acumula. Nessa categoria parece encaixar-se a defesa da exploração do mogno feita em entrevista a esta Folha pelo governador eleito do Acre, o petista Jorge Viana. Suas palavras encontrarão certamente apoio naquela parte da população do Estado do Acre – e da opinião pública nacional – que identifica responsabilidade ambiental com restrição à exploração de recursos naturais, e não com o modo adequado de fazê-lo. É razoavelmente seguro também prever que despertará a ira de muitos ambientalistas, contrários por princípio à ideia. Fosse apenas por isso, sua manifestação não mereceria comentário. Ocorre que o governador eleito acompanhou-a de um raciocínio correto e até certo ponto surpreendente, vindo de um setor de espectro político mais próximo dos fundamentalistas ambientais do que dos exploradores a ferro e fogo (lamentavelmente, é essa a dicotomia simplista que se resume boa parte do debate ambiental no Brasil). Viana, exigindo definições do governo federal, disse que o país precisa substituir a política do «não pode, não pode» por uma política do «como é que pode». Tais palavras constituem uma forma direta de sumariar a conclusão que se deveria impor em todo debate desapassionado: melhor que proibir terminantemente é investigar quanto do recurso florestal pode ser utilizado, sem esgotá-lo, para então disciplinar sua exploração. No caso do mogno, o governo Fernando Henrique Cardoso decretou, em 1996, moratória de exploração, prorrogada em junho por mais dois anos. A ideia é realizar estudos e inventários para definir quanto da madeira de lei pode ser extraído sem ameaça para o futuro. Em que pese a racionalidade da medida, ela não pode servir para adiar indefinidamente a formulação de uma política moderna para o manejo e a exploração das florestas brasileiras, hoje submetidas ao saque desordenado”.

O debate acerca da reserva legal e do corte raso da vegetação florestal mobilizou não apenas os governos estaduais, no sentido destacado pelo governador Jorge Viana de não aceitar o «congelamento» do desenvolvimento regional ao respeitar estritamente os valores estabelecidos; mas também segmentos da sociedade organizada quando se uniram

para impedir que os partidos conservadores, no Congresso Nacional, derrubassem a MP do Executivo.

Durante quase 4 anos, um processo de «medição de forças» ocupou a pauta de discussão e de negociações, sobre as Medidas Provisórias, com recuos e avanços. Contraposições entre ruralistas e ambientalistas, cientistas, instituições governamentais e não-governamentais do setor ambiental e parlamentares, procuraram exprimir seus argumentos a favor ou contra as modificações. Este assunto continua provocando polêmicas.

No decorrer de 2000, nos meses que precederam e sucederam a votação do relatório do relator na Câmara (maio), o tratamento do tema pelos meios de comunicação foi bastante acentuado. Em seguida houve um acordo de lideranças e o Executivo pediu retirada do projeto. Polêmicas geradas acerca dos objetivos da MP; a desinformação técnica¹⁸ acerca das mudanças pretendidas deu lugar aos debates políticos setoriais que vêem o processo de desenvolvimento e uso das florestas de maneira diferenciada. Setores da sociedade organizada, uniram-se aos partidos de oposição ao Governo e utilizando as redes de solidariedade (de ONG, de cientistas e de profissionais) conseguiram colocar em destaque, mundo afora na velocidade da Internet, o posicionamento dos ruralistas e a fragilidade do setor ambiental.

Provavelmente essa forte mobilização serviu para bloquear, por algum tempo, a prática da troca de benefícios¹⁹ entre os partidos que constituem a base do Governo no Congresso. Diferentes segmentos sociais procuraram mostrar que a questão da conservação da floresta amazônica é um tema a ser analisado cuidadosamente, e que o mesmo não pode servir de moeda de troca entre partidos da base política governamental.

De um modo geral, podemos agrupar dois grandes conjuntos de argumentos: de um lado, os defensores não apenas de índices, mas do valor da «reserva legal» e seus usos florestais, incluindo os instrumentos sugeridos; do outro, os defensores do desenvolvimento baseado no uso agro-pecuário da Amazônia, representados pela bancada ruralista no Congresso e a Confederação Nacional da Agricultura.

Os defensores das propostas do Executivo muitas

vezes utilizaram o índice, 80-20, apenas para ilustrar, procurando dar maior racionalidade à discussão, criticavam a maneira como a bancada ruralista apoderou-se de instrumentos caros aos ambientalistas, como o ZEE, e como, no longo caminho da MP, as alterações introduzidas quebravam a lógica ambientalmente correta e o conceito de capacidade de uso das terras segundo sua vocação. Para Gilney VIANA, o resultado final proposto pela relatoria da MP modifica altera os objetivos e os meios previstos na versão primeira da MP, conforme destacado na *A Gazeta de Cuiabá*, 15 de março de 2000:

«(...) descaracteriza o ZEE; volatiliza o conceito de Reserva Legal ao permitir que ela seja feita em outra propriedade; cria o mercado de títulos de servidão florestal sem preocupações com a biodiversidade, desde que o proprietário compense o desmatamento; transfere a responsabilidade material e técnica de recuperação das áreas degradadas e da recomposição da reserva ao poder público, depois de dar facilidades aos proprietários; desobriga pequenas propriedades a averbar suas respectivas reservas. [...] É inconcebível que o governo ofereça alternativas aos transgressores da lei sem antes colocar em vigor os dispositivos da Lei de Crimes ambientais suspensos através de uma MP. [...] A agenda deve ser outra: é a proteção da floresta e os limites para ação antrópica dentro do conceito de desenvolvimento sustentável».

A atividade florestal e a possibilidade de que seu crescimento é de importância para a economia da Região foi outro aspecto analisado. Ilustrando com dados do próprio governo, Garo Batmanian, diretor-executivo do WWF, no Brasil, em *O Estado de São Paulo*, 21 de março de 2000, mostra as contradições da política governamental ao criar mecanismos de incentivo à agricultura, aumentar a densidade de infra-estrutura na Amazônia e não dar devida atenção aos impactos que causariam à conservação e nem aproveitar a floresta como a solução lucrativa para a economia regional e nacional. Vale ressaltar alguns desses argumentos:

«(...) O setor florestal, contribui com 4% na formação do PIB nacional e com 8% das exportações nacionais; gera 1,6 milhão de empregos diretos e apresenta uma receita anual de R\$ 20 bilhões. Apesar das evidências, recentemente o governo

concedeu linha de financiamento especial à agricultura e nada ao setor florestal. [...] bém aparece timidamente quando a questão é a certificação de madeira e de outros produtos pelo selo verde do Forest Stewardship Council (FSC) ou Conselho de Manejo Florestal. A busca de madeira certificada pelo FSC está se tornando o padrão do mercado internacional (Europa e EUA). [...] A preservação de florestas é inversamente proporcional à noção de acúmulo de terras ociosas, mas a política oficial parece não ver dessa forma».

Convém lembrar que de uma certa maneira, o que Garo Batmanian demanda, no ano 2000, é a atenção governamental para a criação de mecanismos de valorização da floresta como a certificação florestal e linhas de financiamento - reproduz, quase vinte anos depois as perspectivas inquietantes que apareciam nos anos 80. A madeira já era vista como um dos recursos naturais de inserção mundial da região amazônica e apesar da existência da «reserva legal» os problemas ambientais já conhecidos, dessa exploração, indicavam cautela e um estado de alerta face às demandas crescentes dos países ricos e seus reflexos sobre o próprio mercado internacional. À época IBDF e FAO avaliaram o potencial das reservas florestais num valor mínimo em torno de US\$ 90 bilhões de dólares. Defendiam a necessidade de explorar esse potencial, argumentando que a criação de instrumentos e o controle, que era obrigação do IBDF, exercer sobre as empresas que negociavam madeira poderiam reduzir as inquietações. EGLIN e THÉRY (1982:81-90) analisaram as demandas mundiais, as empresas transnacionais envolvidas com a exploração degradadora e a própria política de concessão de incentivos praticada pela SUDAM e os resultados negativos desse processo. Os jornais alternativos da época como o *Movimento, Resistência, Porantim, Amazônia Hoje*, algumas ONG como a CNDDA, ao contrário dos órgãos oficiais, denunciavam a continuidade do carácter predador dos empresários.

Analisando em outra direção, Roberto SMERALDI (Amigos da Terra), em sua crítica, inclui as oportunidades de alterar a situação de maneira significativa, envolvendo outras políticas federais em benefício da conservação da floresta e do desenvolvimento regional. Primeiro, considera que o debate a respeito do índice de preservação e manutenção da

reserva legal estaria mascarado pela proposta de uso do ZEE em cada Estado amazônico. Embora dando uma roupagem técnica com a introdução de instrumentos de ordenamento e de participação ativa dos Estados, na verdade, se o ZEE não estiver pronto e aprovado em 3 anos, poder-se-ia desmatar até 80% da propriedade. Obrigatoriedade que é infactível, não somente pelo tempo necessário, visto que os zoneamentos nos Estados de Rondônia e Mato Grosso levaram entre 5 e 10 anos para serem realizados, mas sobretudo pelo custo que poderiam representar.

Outro aspecto abordado por Roberto SMERALDI, em *Correio Braziliense*, 19 de maio de 2000 relaciona-se à validade dos obstáculos, à visão proibitiva presente na MP, à discussão do papel do Estado e o volume de recursos destinados aos incentivos para o desenvolvimento regional. Para ele, se o governo considerasse a floresta como um recurso a ser usado daria prioridade para definir mecanismos de crédito, de fomento, de capacitação, de incentivo e até mesmo subsídios à atividade florestal, tanto para o pequeno como para o grande produtor. Aconselha transformá-la em base econômica regional, incluindo as atividades madeireiras, o extrativismo, a pesca e criação aquática, o turismo, os sistemas agroflorestais e culturas permanentes ou ainda ações que podem manter a cobertura florestal. Analisa que os resultados do modelo agropecuário que desmata, dos incentivos da SUDAM, deixaram um passivo econômico, social e ambiental sugerindo a utilização do mesmo mecanismo – incentivos – transformando-os num programa maciço de investimentos no manejo florestal. Considera que ainda que o limite do desmatamento seja apenas de 20%, para ele se não houver uma reconsideração da dinâmica dos incentivos, esta continuará estimulando a frente de desmatamentos: “(...) dois os principais obstáculos para isso não acontecer são de ordem política e econômica: o primeiro é uma reforma agrária equivocada que continua “jogando” pobres no meio da floresta, abrindo assim novas fronteiras para sucessiva recomposição de latifúndios; o segundo é a manutenção do sistema de incentivos e fomento para atividades de baixa produtividade, alto desmatamento e, inevitavelmente, alta corrupção [...] É preciso empenho dos parlamentares da região amazônica, dos

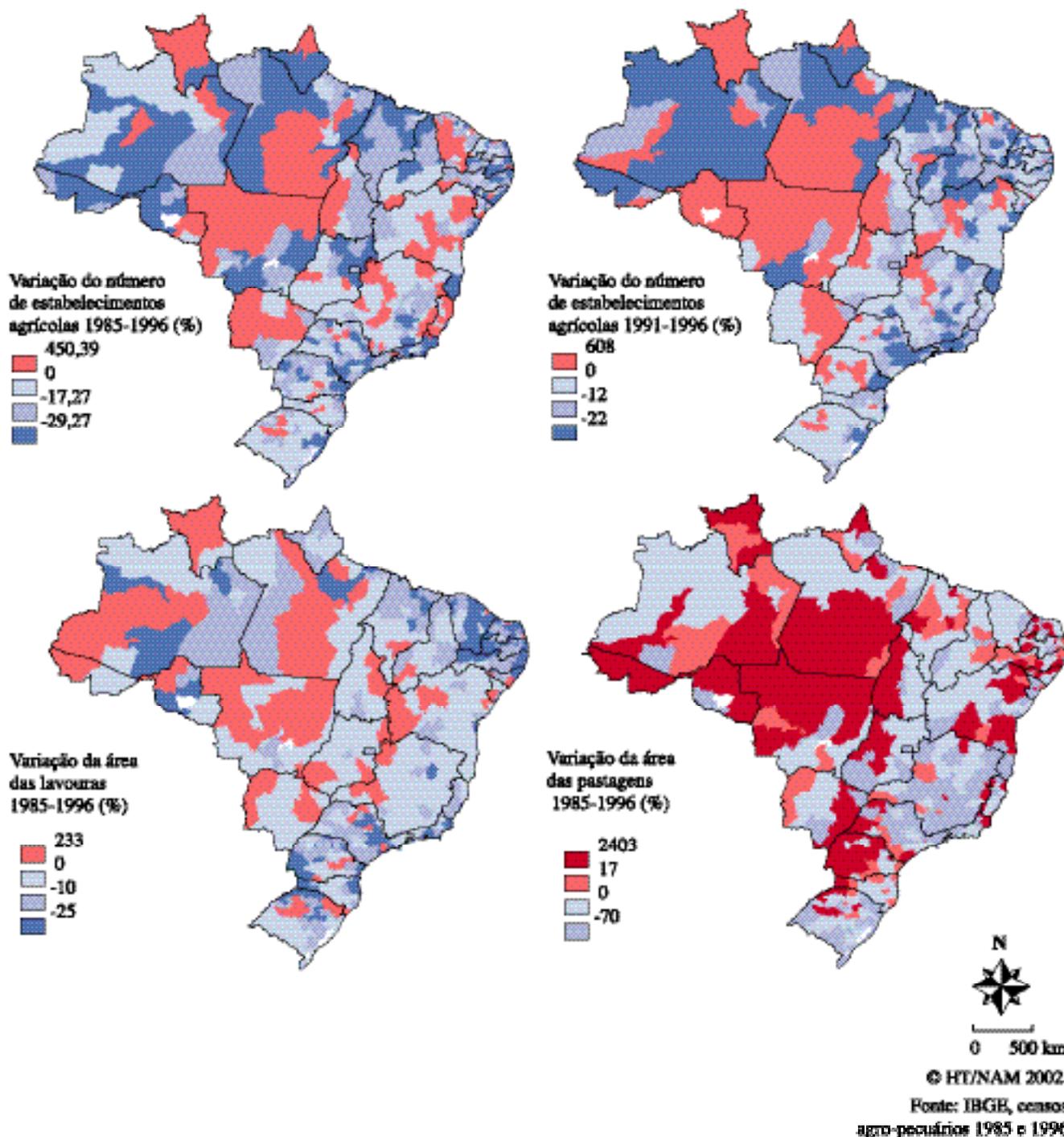
ambientalistas, dos empresários rurais honestos e dos ministérios interessados para aproveitar o momento e redirecionar efetivamente os recursos do conjunto FNO – FCO – Basa – Sudam – Finam – BNDES, agora para atividades sustentáveis. Isso tornará economicamente interessante para qualquer um possuir floresta, pois ela se tornará lastro para se credenciar no acesso aos mecanismos de financiamento e subsídio, acabando assim de vez com a equivocada discussão sobre “reserva legal”.

Os defensores do desenvolvimento baseado na agro-pecuária da Amazônia, representados pela bancada ruralista no Congresso e a Confederação Nacional da Agricultura, destacaram os imensos prejuízos que o atendimento ao índice 80-20 poderia causar a um Estado, como o Mato Grosso, que tem na sua base econômica a agricultura. Este grupo contrapôs exploração agrícola à pecuária, sendo esta a causadora dos desmatamentos. Em *Gazeta de Cuiabá*, de 27 de fevereiro de 2000, a necessidade de ampliação das fronteiras agrícolas foi defendida. Para eles, o setor rural detinha cerca de 70% do total das terras agricultáveis, utilizando apenas 14%. Seus argumentos reforçavam a necessidade do governo garantir esta ampliação, como elemento fundamental porque o aumento do plantio dos pequenos produtores depende deste aumento de áreas, já que eles não tem tecnologia de ponta para a produção em larga escala, e os investimentos requeridos pela produção em larga escala são altíssimos.

No entanto, a figura 7.7 mostra que, enquanto, no país, houve retração de área agricultável, a única região em que houve aumento de áreas de lavouras plantadas foi a Amazônia: uma variação em até 233%, entre 1985 e 1991. Este processo ocorreu em toda a área centro-norte do Mato Grosso, significando, com isto, incorporação de novas áreas. O mais impressionante relaciona-se à variação de pastagens, entre 17 e 2 403%, no mesmo período. Desta maneira, não houve retracção, não houve recuo de áreas disponíveis para a agricultura. A expansão continuou existindo e, se ainda hoje, os pequenos agricultores têm necessidade de novas terras, toda a área que foi incorporada no processo produtivo agrícola não foi utilizada por este segmento. Teria sido por qual segmento?

SMERALDI argumenta que tem havido recomposi-

7.7 - Variação das áreas plantadas 1985-1996



ção de latifúndios. Ao utilizar o aumento de estabelecimentos agrícolas, como um indicador, verifica-se que há um aumento desse número, na franja e uma diminuição na retaguarda, onde a variação é negativa. Os dados do censo agro-pecuário, no período de 1991 a 1996, permitem identificar um aumento em até 608%, em número, sobretudo no

arco formado por Rondônia, norte do Mato Grosso, centro-sul do Pará, oeste de Tocantins e noroeste de Goiás. Ao fator recomposição pode-se incluir dois outros fatores, a incorporação de terras anteriormente sem titulação ou a eventual redivisão de estabelecimentos agrícolas.

Já o senador Nabor Teles da Rocha Jr chamava a

um consenso: primeiro ponderou que o projeto de conversão ainda não fora apreciado em todas as suas implicações, apresentou um breve argumento da necessidade de conciliação dos objetivos, indicando a ideia de uso do zoneamento, mas ressaltou os danos à produção:

«Preservar apenas 50% da atual cobertura florestal pode trazer efeitos devastadores para todo o sistema hídrico e vegetal, flora e fauna, afetando, de modo violento e irremediável, os seres humanos que ali vivem. Tentar congelar a extensão da floresta em 80%, porém, é um irrealismo que prejudicará tanto os proprietários conscientes (impedindo-os de produzir alimentos e bens de consumo para a população) como os próprios ecologistas (porque, na realidade, essa exigência será quebrada diariamente, e cairá na triste vala comum das “leis que não pegam”).

É interessante também perceber, neste debate, a perspicácia do deputado Moacir Michelleto, relator do projeto de conversão da MP, ao defender as propostas inseridas no projeto de conversão: ele propõe o uso de um instrumental importante para os ambientalistas, o ZEE, contra eles mesmos, ao sugerir a incorporação do zoneamento ecológico-econômico, no seio do mecanismo de conversão. Ao afirmar não haver conflito entre preservação ambiental, conservação das florestas e produção agrícola e não poder adotar uma posição, simpática a muitos segmentos, de radical defesa da preservação de nossos bens naturais em função de sua responsabilidade social, destaca o uso do paradigma do desenvolvimento sustentável, socialmente justo. Considera o ZEE a «saída ecologicamente correta», pelos benefícios técnicos proporcionados, pois todos os Estados da Amazônia já iniciaram os seus respectivos zoneamentos, sendo os de Rondônia e Mato Grosso concluídos e os do Acre, Tocantins, Amapá em fase de conclusão.

«(...) este princípio orientou meu relatório, que, por sinal, recepciona quase integralmente o texto da medida provisória nº 2.080, cuja formulação resultou de extraordinário esforço de discussão no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Por esse motivo, mantive no texto as limitações de uso de 80% das propriedades rurais na região amazônica, 35% no cerrado e 20% no restante do país. [...] *Optei por uma proposição de*

natureza técnica e reguladora da relação social versus recursos florestais: o Zoneamento Ecológico Econômico (grifo nosso). Nas recentes audiências públicas realizadas pela Comissão Mista do Congresso, no Acre e em Rondônia, ficou evidente que a MP do Executivo carece de agregação legislativa formal dos benefícios técnicos proporcionados pelo instrumental do Zoneamento Ecológico Econômico. [...] É hora de pensar em como vão sobreviver os produtores rurais de menor porte, que cultivam seu sustento e o da família em pequenas propriedades de até 30 hectares, se lhes impusermos uma lei que obriga à recomposição de áreas com mata nativa. [...] Já existem tecnologias que introduzem um conceito de desenvolvimento sustentável no campo, que orientam o produtor a um manejo ecologicamente correto, sem afetar drasticamente a atividade produtiva. Será que o campo brasileiro, com todo seu potencial agrícola não ficará relegado ao atraso pela análise inadequada da questão?»

Enquanto as polêmicas se focalizarem em índices, o debate sobre a Amazônia irá relegar a escolha de diretrizes e mecanismos que viabilizem a inserção da dimensão ambiental nas outras políticas territoriais e a sua gestão. Gerenciar adequadamente a apropriação dos recursos naturais, bem como as demandas de investimento em desenvolvimento de tecnologias, de novos sistemas de produção, requer o tratamento não leviano da complexidade desses conceitos que ainda estão em construção.

A adoção de novas tecnologias via sensoriamento remoto, para auxiliar no monitoramento dos desmatamentos e queimadas, das vistorias e acompanhamento dos planos de manejo são outros instrumentos que tem sido bastante disseminados. Independente de modificação do arcabouço legal sobre florestas, as ações de controle, monitoramento e fiscalização dessas atividades na Amazônia continuam sendo realizadas, assim como projetos-pilotos e experiências novas borbulham nos mais diferentes espaços amazônicos.

O fato é que a bancada ruralista, a Confederação Nacional de Agricultura, madeireiros e grandes proprietários de terra nessa Região não têm o menor interesse em alterar o «*status quo*», no qual dispõem de todos os instrumentos de créditos a seu favor, de incentivos governamentais criados no

período onde se falava da necessidade de impulsionar a colonização, que estiveram acostumados a utilizar, a seu favor, os meios que o Estado criou, que questionamentos a respeito de preservação a longo prazo, da gestão sustentável, da população de pequenos produtores desprovidos de meios não lhes interessa. São em situações dessa natureza que o Estado, forte, tem parte do seu papel, de sua função. Da análise dos diversos discursos disseminados no seio do governo e da sociedade brasileira salta aos olhos a importância dos meios de comunicação, tanto para críticas, denúncias e especialmente para a difusão de informações e novas ideias, quanto para o estímulo às idéias-força que embasam as novas alianças que se formam entre setores governamentais nacionais, ou locais, e segmentos sociais. Falta, no entanto, a inclusão, neste processo, de uma constante avaliação das diversas maneiras de apropriação dos conceitos e das incoerências em seus usos.

As responsabilidades, pelo atual cenário amazônico devem ser divididas, assim como as perspectivas futuras. Não existe apenas um culpado dos impactos do processo atual, não existe também apenas uma única alternativa para o desenvolvimento da Região e a escolha do modelo deve produzir benefícios para toda a sociedade e para o país.

Em regiões de fronteira econômica e política cabe ao Estado, apesar de toda a discussão não resolvida a respeito do seu papel e suas funções, estar preparado para garantir a governabilidade. Os poderes locais e os segmentos populacionais interessados no processo das discussões ambientais devem construir alternativas conjuntas, com legitimidade, procurando tornar realidade conceitos complexos e, sobretudo não deixando disseminar um processo de manipulação da opinião pública, como um mero jogo de palavras.

Notas

¹ Uma parte substancial do material analisado foi recolhido pelo projeto «análise e monitoramento das políticas públicas por meio do debate na imprensa brasileira», uma parceria entre o Programa Amazônia de Amigos da Terra e Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). Outros documentos da mídia impressa hebdomadária foram analisados à parte.

² Segundo RUNYAN, Curtis (1999:13-14), os primeiros grupos naturalistas internacionais no movimento ambiental foram a International Union of Forestry Research (União Internacional de Pesquisa Florestal) e a International Friends of Nature (Amigos Internacionais da Natureza). Em 1909 haviam 176 ONG internacionais, em 1996 o número cresceu para mais de 20 000. O crescimento mais significativo ocorreu na década de 1990. Metade das ONG em atividade na Europa foi fundada na década anterior e nos EUA a estimativa é de 2 milhões, grupos que têm menos de 30 anos de existência.

³ O dossiê preparado por Paulo Almeida, da Embaixada do Brasil nos EUA, identifica as origens dessas ondas de boatos que acirraram os ânimos de diversos segmentos brasileiros, entre eles professores da UNICAMP. Paulo Almeida identifica a primeira onda entre maio e junho de 2000, a segunda em outubro do mesmo ano e a terceira, ainda em curso, iniciada em novembro de 2001.

⁴ Todos esses documentos, com uma periodicidade bianual, procuraram ser críticos, diversos e propositivos. O primeiro deles foi realizado em 1991 - *Mind the Gap!*, ao qual foi dada continuidade em 1994 com Políticas Públicas Coerentes para a Região Amazônica; em 1996 com Políticas Públicas Coerentes para uma Amazônia Sustentável e em 1997/1998 com Políticas Públicas para a Amazônia. Após este período essa ação reduz seu escopo transformando-se no projeto de análise e monitoramento das políticas públicas, por meio do debate na imprensa brasileira.

⁵ Documento com este título exato não foi localizado. Tende-se a considerar que o mesmo seja um documento elaborado pelo GTA e Amigos da Terra, publicado em 23 de março de 1994, que visa a «harmonização das políticas públicas com os objetivos do PPG7», uma publicação que critica o atraso na implementação do programa, pois o mesmo gerou expectativas entre as populações locais durante o longo processo de preparação, mas alerta que sua demora pode gerar repercussões negativas. Este documento reforça a solicitação «de medidas para evitar contradições entre as atividades do Programa e as políticas e práticas governamentais» (GTA, 1996:169)

⁶ ver capítulo 4.

⁷ A certificação da FSC é o único de credibilidade internacional, baseada em critérios mundiais de que o manejo das florestas foram feitos de maneira ambientalmente apropriada, socialmente justa e economicamente viável (site da própria FSC: www.fsc.org). Desde 1997 um grupo de trabalho no Brasil vem atuando na determinação dos padrões locais para cada tipo de floresta. Estes padrões são utilizados pelas certificadoras autorizadas pelo FSC, que no Brasil são três: Imaflora (Instituto de Manejo Florestal e Agrícola), SGC

(Société Générale de Surveillance Forestry Ltd., britânica) e SCS (Scientific Certification System, EUA). Entre 1997 a 2000 a WWF funcionou como a Secretaria Executiva da FSC no Brasil, mas em meados de 2001 foi criado o Conselho Brasileiro de Manejo Florestal, reconhecido pela FSC (Gazeta Mercantil latino-americana, de 22 a 28 de outubro de 2001).

⁸ Este projeto contou com apoio financeiro de diversas fontes: a Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão (GTZ); o Ministério das Relações Exteriores do Governo Italiano (Departamento para Cooperação), Comissão da União Europeia (DGI), Fundação IKEA, Franca Bassi (ex-deputada italiana), FUNAI, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Amigos da Terra (EUA), STET - empresa de comunicações da Itália, VARA (Rádio Pública Holandesa).

⁹ A tipologia utilizada por Nepstad (1999) considera i) os incêndios de desmatamento, que são as queimadas para desmatamento e formação de pastagens ou para agricultura ou mesmo para reivindicação de posse da terra - são intencionais e atingem normalmente florestas exploradas por madeireiros e floresta primária derrubada; ii) os incêndios florestais rasteiros, que normalmente é acidental e que atinge florestas em pé, exploradas ou mesmo primárias; iii) incêndios em terras desmatadas que atingem tanto pastagens degradadas, quanto florestas secundárias e que podem ser tanto dirigido à redução de ervas daninhas ou preparação de campos agrícolas e pastagens. Nestas áreas podem também ocorrer incêndios acidentais, não intencionais.

¹⁰ Há alguns fatores que contribuem fortemente para a ocorrência de incêndios: a) as queimadas intencionais, realizadas no final da estação seca quando alguns tipos de vegetação são mais vulneráveis ao fogo; b) alguns usos da terra, altamente inflamáveis como as pastagens e capoeiras; e c) o custo da prevenção dos incêndios, com a construção de aceiros que só faz sentido se os benefícios econômicos gerados pelas lavouras e pastos forem maiores.

¹¹ A UNAMAZ é uma rede de instituições científicas que reúne os reitorados e pesquisadores das Universidades de todos os países amazônicos (Brasil, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Guayana, Guiana Francesa, Suriname).

¹² Projeto desenvolvido pelo Programa Amazônia de Amigos da Terra, em parceria com o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) que conta com o apoio financeiro do Programa de Pequenos Projetos da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), da Holanda e da Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

¹³ A maioria absoluta das matérias publicadas em jornais nacionais ou regionais são de autoria destas quatro organizações (Amigos da Terra, IMAZON, ISA e WWF), mas há também a difusão das opiniões da FASE, da SOS Florestas, da FBCN, FBMC, IBASE, Fórum Globalisation San Francisco, Rede Internacional de Rios, Associação Nacional pró Saúde Mental, ICV, CIMI, CUNPIR, segundo o universo tratado pelos documentos elaborados pelo “projeto de análise e monitoramento das políticas públicas”.

¹⁴ Nesta tipologia novos modelos, foram enquadradas as matérias que iniciavam com uma análise dos impactos ambientais, mas terminavam por apresentar proposições de manejo ou de uso que superassem tais impactos.

¹⁵ Editor do Jornal Pessoal e da Agenda Amazônica.

¹⁶ A CPI da corrupção foi concluída com a cassação do mandato do deputado federal pelo Acre, Hidelbrando Pascoal.

¹⁷ Segundo José de Arimatéia (Página 20, Acre, 12 junho 2001), engenheiro florestal que escreve regularmente no Pagina 20: além de ter sido reeditada, o projeto do Executivo através de MP, foi encaminhado ao Congresso sob o número 1511 (reeditada 17 vezes), 1605 (14 vezes); 1736 (7 vezes) 1885 (6 vezes), 1956 (13 vezes) e 2080 (5 vezes). Em junho de 2001 completou 63 reedições, recebendo o número de 2080-63.

¹⁸ O desconhecimento técnico dos elementos a serem modificados instigou os antagonismos. O índice proposto pelo Executivo, os valores projetados de possíveis perdas na agricultura e os impactos que seriam gerados na floresta e na biodiversidade amazônica, o projeto de conversão através da «servidão florestal» foram pouco explicados. A «servidão florestal», mecanismo proposto pelo deputado federal Moacir Micheletto, permite a um proprietário oferecer parte de suas terras como reserva legal a outro proprietário, a preço negociado, parece ser um avanço. Representantes do governo, de entidades ambientalistas e dos proprietários rurais, em reuniões no Conama, reconhecem a necessidade de se criar um mecanismo de estímulo à preservação da área porque seria irreal apenas obrigar o proprietário a manter reserva legal, pois mesmo com a aplicação de grandes multas é um instrumento que não trará resultados concretos.

¹⁹ Segundo matérias de jornais, as manobras visavam aumentar a «sensibilidade» do governo aos argumentos de sua base em momentos de pressão: a primeira jogada se deu no momento de aprovação do salário mínimo nacional em maio 2000; a segunda seria no momento de instalação da CPI da Corrupção.

Capítulo 8 - A estratégia nacional e os grandes programas amazônicos

A partir da Constituição Nacional de 1988 e durante a década de 90, estabeleceu-se no país o processo de construção de um novo federalismo. A centralização é substituída por uma divisão de competências e de responsabilidades entre os três níveis de Governo, iniciando uma fase de descentralização e redistribuição de poder do Governo federal para os Governos estaduais e destes para os municipais. O *Novo Pacto Federativo*¹ passou a exigir o debate porque não poderia transformar-se numa «iniciativa autoritária e unilateral de uma instância de governo, visando livrar-se de suas funções e nem tampouco em um mecanismo de captação de recursos adicionais para as unidades federadas». Ao assegurar-lhes pluralidade e a discussão democrática, os Estados brasileiros e os amazônicos, em particular, passaram à fase de negociação - uma fase difícil, e não totalmente superada no âmbito de todos os setores. Os reflexos dessa nova dinâmica federativa se faziam sentir na Amazônia, tanto em matéria de meio ambiente, porque as competências concorrentes obrigaram à busca da cooperação entre União, Estados e Municípios, como em matéria de desenvolvimento regional e em tipos de investimentos federais programados - um processo ainda em realização.

O período imediatamente posterior à aprovação da Constituição foi marcado por um vácuo de planejamento, se caracterizando por ações pontuais dispersas, normalmente setorializadas, realizadas tanto pelos governos estaduais quanto pelo governo federal. A ação planejadora do governo central que, no imaginário político-social representava o símbolo do autoritarismo do período militar brasileiro, não se beneficiava de incentivos positivos para o seu reforço, reduzindo assim sua importância. Os poderes locais passaram a enfrentar as crises de incapacidade financeira do próprio Estado e enfatizar a busca de soluções sobretudo para as políticas sociais.

O predominante contexto mundial do final de século reproduziu-se no país, e o próprio Estado se colocou no centro dos paradoxos, assumindo ações libe-

ralizantes simultaneamente à distintos discursos baseados em fundamentos de integração social e ambiental, politicamente corretos para a agenda internacional. Novos paradigmas favorecem o fortalecimento da economia de mercado, da competição, de um novo ciclo de tecnologia, inovação e informação. Coexistem ações de fortalecimento da economia de mercado ao lado de discursos favoráveis a novos modelos de desenvolvimento que integrem sustentavelmente o meio ambiente. Ações que retomam o planejamento como indutor de importantes investimentos na construção da infra-estrutura, de fortalecimento das redes de integração e de inserção ao mercado mundial, estimulando a competitividade de regiões dinâmicas.

Para BRANDÃO e GALVÃO (2000), as reformas na economia brasileira estavam afinadas com o cenário internacional da globalização quanto à opção pela liberalização da economia do país e tinham sido anunciadas nos discursos das lideranças políticas da década: as privatizações, as concessões de serviços públicos, o desmonte de controles estatais. Parte das mesmas forças políticas que ampararam o governo de Collor, no início da década, estavam articuladas no comando do novo governo, empossado em janeiro de 1995, garantindo assim a continuidade desse processo. Simultaneamente às reformas econômicas, as modificações do papel do Estado baseadas nesses princípios refletem-se na estrutura do Estado brasileiro.

Entretanto, outros princípios fundamentais deveriam estar presentes para que o desenvolvimento do país incluísse todos os segmentos sociais. A reforma do Estado não pode ser pautada pelo recuo do aparelho estatal de maneira a deixar tudo nas mãos do mercado e sua presença, sobretudo em regiões de fronteira econômica, é imprescindível. Nestas regiões, as velocidades e a “desordem” das transformações tornam necessárias a regulação, seja por meio do bom funcionamento dos mecanismos de controle estatais, seja pela via do controle social. As políticas públicas de desenvolvimento e a ação de governo precisam seguir o ritmo das transformações, não se admitindo prazos demasiados longos para se elaborar planos, definir estratégias, instrumentos e mecanismos. Nesse debate, BECKER (1999), DUPAS (1997), CAMARGO (1994) defendem propostas de organização do Estado normali-

zador e regulador - um importante papel que o mesmo tem a exercer; enquanto as instituições multilaterais, argumentam na manutenção do papel de “Estado mínimo”.

Esta ambiência é originada pelos debates que favorecem um clima positivo para a reabilitação do planejamento, nos anos 90, visto que, os instrumentos constitucionais previstos, em 1988, resguardaram e enfatizavam apenas a estrutura programático-operacional, aquela mais ligado aos orçamentos², deixando os elementos de planejamento e seus principais instrumentos como os Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial, relativamente dispersos pelo texto, sem menção a prazos, critérios ou aos responsáveis por sua realização.

Assim, a recuperação do processo vêm caracterizada pelo discurso técnico e político do ordenamento do território como a base física capaz de assegurar as condições fundamentais para o desenvolvimento regional. O último plano nacional tinha sido elaborado para a “Nova República”, na volta do governo civil ao país em 1985. Com a Constituição, veio a obrigatoriedade dos Planos PluriAnuais (PPA)³, entretanto estes significavam basicamente uma programação do Orçamento Nacional. BRANDÃO e GALVÃO (2000) desenvolvem argumentos a respeito da retomada do planejamento governamental, na década de 90, analisando o caráter político do processo, o aspecto de revalorização do espaço e dos instrumentos constitucionais do planejamento. Esse processo significava a recolocação das funções de planejamento num contexto de ampliação dos debates e supriam o vazio da falta de reflexões sobre os rumos das ações de governo e do desenvolvimento nacional.

A retomada do planejamento é, neste caso, a condição e garantia da inserção de algumas regiões dinâmicas do país na economia mundial. Estudos do BNDES propuseram novos recortes territoriais – eixos - os chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Para compreender a proposta da constituição de “eixos nacionais de desenvolvimento e integração” BRANDÃO e GALVÃO (2000) insistem que dois elementos estruturais históricos merecem atenção: o primeiro concernente à sua introdução no contexto das funções de planejamento que cabem ao governo federal. A pro-

posta dos “eixos” está no âmbito das ações federais de planejamento e, em particular, da referência básica dessas ações, o PPA. No segundo, os antecedentes da estratégia dos “eixos” são vistos em seu contexto mais amplo: as políticas regionais tinham perdido importância e a estratégia dos “eixos” dava a ilusão de enterrar definitivamente os traços dos governos chamados «desenvolvimentistas».

Tomando-se como ponto de partida um macro cenário nacional e o confronto das diferentes demandas setoriais emergentes nas áreas dos Eixos, os estudos encomendados pelo BNDES elaboraram cenários que se estenderam até 2007. Esses estudos foram fundamentados na visão de infra-estrutura, na logística como base para o escoamento da produção. A metodologia utilizada privilegiou sobretudo os indicadores econômicos, sociais e alguns condicionantes ambientais dos ecossistemas locais e suas restrições, as unidades de conservação e as áreas indígenas. A questão do desenvolvimento social e suas dinâmicas; da informação e conhecimento e do meio ambiente, condições necessárias para identificar-se um novo modelo de desenvolvimento, foram marginais. Uma visão extremamente parcial, fundamentalmente econômica da dimensão ambiental, pois embasou-se apenas nas potencialidades e restrições dos solos e uso dos recursos hídricos. As precárias condições existentes em quase todos os setores econômicos e sociais serviram como um rol de oportunidades para investimentos privados. Embora houvessem esforços técnicos para a continuidade e aperfeiçoamento destes estudos, com a decisão política de investir para reduzir os gargalos de circulação, energia e comunicações, muitas obras já foram realizadas, e imprimiu-se, de imediato, um novo ritmo para estas áreas. Repetiu-se o velho estilo de planejamento e deu-se prioridade aos aspectos econômicos do desenvolvimento, ressaltam BRANDÃO e GALVÃO (2000).

1. A retomada do planejamento territorial pela União

A análise do conteúdo dos programas e ações que estão inseridos no âmbito do *Programa Avançar Brasil* e do *Plano PluriAnual 2000-2003 – PPA*, será realizada a partir de duas vertentes que se entrelaçam: uma intrarregional - Amazônia, e a

outra de sua inserção no país e no mundo. A primeira, um juízo crítico tanto pelo ponto de vista da significação que o volume de recursos investidos na Região representa em relação ao restante do país como dos conflitos entre políticas e seus prováveis impactos territoriais. A segunda, para uma apreciação prospectiva.

A ambiência favorável à recuperação do planejamento, no nível do governo federal, teve um estímulo positivo pela constituição de grupos de trabalhos entre técnicos da Secretaria de Planejamento e Orçamento, técnicos do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Integração Nacional e do Ministério de Ciência e Tecnologia, incitando assim um debate com bases territoriais⁴.

O *Programa Avança Brasil* é um programa para 7 anos, uma continuidade do *Programa Brasil em Ação*, elaborado para o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, mas que ultrapassa o período de seu governo. O programa apresenta diretrizes e estratégias para 5 Agendas – os “desafios para o próximo século”⁵: a) Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; b) Agenda de Gestão do Estado, c) Agenda Ambiental, d) Agenda de Empregos e Oportunidades de Renda e e) Agenda de Informação e Conhecimento.

Ela aponta os rumos prioritários para investimentos públicos e futuras aplicações de capitais privados nos setores econômico, social, ambiental, de informação e de conhecimento, em decorrência das orientações do Edital BNDES PBA/CN-01/97⁶, seus resultados e produtos, portanto, têm um forte viés em infra-estrutura. Os estudos que sustentaram o *Programa* tiveram como enfoque a identificação de oportunidades de investimentos, numa “abordagem que prioriza a orientação voltada ao mercado e aos negócios” (Brasiliana, 2000:1) reunidos no chamado *Portfólio de investimentos*. Segundo Brasiliana (2000:10) foi um “esforço para dar visibilidade e rentabilidade aos investimentos em infra-estrutura na busca de uma eficiência da economia brasileira”, disponibilizando às empresas e investidores interessados, as deficiências e as possibilidades nos outros setores da economia a serem exploradas. Nesse sentido, a organização do *Avança Brasil*, em agendas, já se constitui numa estratégia de indução aos investidores, ao sistema-

tizar os tipos de negócios possíveis e os locais onde os mesmos se encontram. O Portfólio de investimentos complementares às ações do *PPA 2000-2003* atinge cerca de US\$ 180 bilhões (Gazeta Mercantil, 03 de abril de 2000). Uma segunda fase do *Avança Brasil* (novo PPA 2004 – 2007) prevê recursos ainda maiores que os R\$ 1,1 trilhão (US\$ 560 bilhões)⁷ do período 2000 – 2003 e também demanda investimentos complementares.

Mas, COSTA (1999) reafirma que o *Brasil em Ação*, o *Avança Brasil* e o conjunto dos projetos do *PPA* continuavam sendo vistos, por vários de seus colegas, como se se tratasse de meia dúzia de projetos de infra-estrutura para a Amazônia. Ele faz uma outra leitura:

«Eu posso ler o *Avança Brasil* de diferentes modos, posso, por exemplo, relacionar aqui os mais de 30 projetos, programas do PPA para a Amazônia e mostrar os que são de infra-estrutura, que no meu ponto de vista apontam para uma política de desenvolvimento sustentável para a região. Que nem toda infra-estrutura é uma infra-estrutura burra como foi parte delas nos anos 60 e 70. Não é justo então caracterizar o PPA como um conjunto de projetos de infra-estrutura. Há projetos sociais, há projetos de alta tecnologia que vão repercutir no futuro da Amazônia em vários campos (...)»⁸.

Na verdade, ainda que hajam programas mais tecnológicos, mais sociais ou de criação de redes físicas de comunicação e informação para a Amazônia, o volume de investimentos dos programas em infra-estrutura é muito superior, e destinado a alguns locais no interior da Região que se transformam em motivos de preocupação no que concerne às repercussões ambientais e territoriais que os mesmos podem ocasionar.

Os investimentos do Governo Federal, constituídos por recursos da União (orçamento público, incentivos fiscais e fundos constitucionais) ou outras fontes de financiamentos nacionais ou estrangeiros foram direcionadas prioritariamente para a implantação da Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁹: os Eixos da Amazônia (Arco-Norte e Madeira-Amazonas), do Centro-Oeste (Araguaia-Tocantins e Oeste), do Nordeste (Transnordestino e São Francisco), do Sul (Sudoeste e Sul) e Rede Sudeste. A configuração desses Eixos é mostrada no figura 8.1.

BECKER (2000)¹⁰ considera que os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento configuraram-se como espaços selecionados para acelerar a produção, a partir do fato de que já dispõem de algum potencial – critério para sua seleção - compatível com as condições de competição em tempos de globalização. Assim, uniram-se condições territoriais favoráveis à objetivos de integração e articulação do desenvolvimento ao longo destes Eixos, consolidando acessos e integrando parcelas dinâmicas rurais com o mercado internacional. Este critério, na verdade, reproduz em velocidade muito maior, as formas de organização da produção capitalista que sempre se fundamentou na busca da redução do tempo de circulação, elementos que estão na origem de uma selectividade econômica e espacial e que, atualmente, as novas técnicas de informação e de comunicação não farão mais que amplificar¹¹.

Na verdade, o macro-zoneamento do país nesses Eixos, significou a retomada dos investimentos produtivos, mas agora em parceria, uma nova conformação do Estado Nacional. Segundo BRANDÃO e GALVÃO (2000) a estratégia dos “eixos nacionais de desenvolvimento e integração”, incorporada ao PPA de maneira tímida no início, respondeu, em grande medida, por esse sucesso inusitado, que adveio ainda de uma peculiar conjunção de elementos favoráveis. Os “eixos” catalisaram o essencial dos investimentos em grandes obras de infra-estrutura, recuperando o atraso face à penúria fiscal dos últimos anos, estimulando o imaginário das unidades federadas e respectivas forças políticas em direção à esperadas transformações. Em suma, os “eixos” constituíram o elemento inovador capaz de reiterar simbolicamente que se estava diante de mudanças tanto na forma de condução das ações de desenvolvimento pelo Estado, como nas condições gerais da economia.

BECKER (2000) e COSTA (2000) analisaram diferentemente o papel do Estado a esse respeito. Para a primeira, o Estado Nacional e os governos estaduais redefiniram o seu papel, agora apenas como coordenadores, ficando o planejamento e execução como atribuições do setor privado. Mas para COSTA (2000) tanto o planejamento como a execução são em parceria. Na verdade, mesmo redefi-

nindo-se o papel do Estado e introduzindo-se o setor privado, a estratégia permanece antiga, assumindo como carro-chefe a infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, mas, o fato é que agora novos atores - governamentais e sociais - participam do processo.

A União, escala de regulação?

BECKER (2000) considera ainda que os Eixos podem se transformar, de fato, em novos instrumentos de ordenação territorial, mas para isto é preciso que o Estado consiga assumir seu novo papel, o de regulador e controlador, exigindo rigor na execução das atividades previstas para serem implantadas nos espaços selecionados e cobrando os investimentos complementares tanto em meio ambiente como nos setores sociais.

Essa nova política territorial federal parte de um novo paradigma - eixos - abandonando as estratégias anteriores de concentração de ações, meios, instrumentos e recursos em pólos - paradigma orientador dos planos e programas governamentais de toda a década de 70 e início dos anos 80 - e passando a adotar o território como palco e ator do processo. Desta maneira a nova estratégia concentra investimentos e atividades em grandes corredores - Eixos. O território passa a ser visto como rede, equipado em função dos fluxos de bens e serviços, e as estratégias visam transformar regiões e algumas parcelas locais mais dinâmicas em espaços competitivos e integrando-as aos mercados nacional e internacional. Esta nova estratégia dirige a ação do planejamento federal refletida nas diretrizes de cada Plano Regional de Desenvolvimento e induz os investimentos econômicos nas redes escolhidas. Essas novas formas de apropriação e de organização da fronteira econômica constituem-se numa nova regionalização nacional. E a maneira desta nova forma de espacialização se consolidar depende do poder de indução dos investimentos nacionais sobre as dinâmicas regionais.

No entanto, essa estratégia territorial não é específica do país. O mesmo tema é tratado em SCHAPIRA e RIVIÈRE D'ARC (2001) e tem-se reproduzido em toda a América Latina, do México à Argentina. Esse modelo, valorizando e alçando à competitividade internacional as regiões dinâmicas internas, desconecta as áreas deprimidas por perderem sua capacidade de competir.

8.1 - Eixos Nacionais de Integração e de Desenvolvimento



- | | |
|---------------------------|------------------------|
| ① Eixo Arco Norte | ⑤ Eixo Transnordestino |
| ② Eixo Madeira Amazonas | ⑥ Eixo São Francisco |
| ③ Eixo Araguaia-Tocantins | ⑦ Eixo Rede Sudeste |
| ④ Eixo Oeste | ⑧ Eixo Sudoeste |
| | ⑨ Eixo Sul |



Os reflexos se fazem, portanto, sentir sobre a Amazônia: a Amazônia Legal que ocupa cerca de 55% do território brasileiro e que era um espaço único do planejamento federal, encontra-se, agora, fracionada em novos espaços pelos quatro grandes

eixos¹², áreas para as quais serão destinados os investimentos públicos e privados. A população e áreas desses Eixos estão representadas na tabela n° 1. O procedimento se repete para todo o país, desconfigurando-se as antigas regiões.

Tabela nº 1 – população e área dos ENID

ENID	Municípios	Micro-regiões	% território nacional	População total População	%
Oeste	158	34	14,5	2,8 milhões	2%
Araguaia Tocantins	522	59	16,2	12,9 milhões	8,2 %
Madeira Amazonas	127	38	31,8	7,0 milhões	5,0 %
Arco Norte	24	9	4,4	627 mil	0,4 %
Total	831	140	66,9	23,327 milhões	15,6%

Fonte: Consórcio Brasiliana, 1999

E para viabilizar a implementação da estratégia, o Governo federal lança mão dos instrumentos de financiamento que detém em seu poder: o Orçamento e os Fundos Constitucionais e Fiscais. Para atender a forma que permite acesso aos recursos dos Fundos Constitucionais e Fiscais e ao mesmo tempo, cumprir a obrigação constitucional, o Plano de Desenvolvimento da Amazônia terá como base territorial os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Os investimentos previstos exclusivamente para os 9 Eixos Nacionais totalizam cerca de US\$ 181,1 bilhões para o período 2000-2007, sendo destinado à infra-estrutura US\$ 106,3 bilhões, ao desenvolvimento social US\$ 64,5 bilhões, ao meio ambiente US\$ 9,0 bilhões e US\$ 1,4 bilhões à informação e conhecimento¹³. É importante ressaltar que este orçamento corresponde apenas a 30% dos recursos estimados necessários. Por isso, “a estratégia visa servir de indutora à novas oportunidades de negócios e atrair investimentos articulados; sobretudo originados através das parcerias com empresas privadas” (BRASIL, 1999). A aplicação dos recursos programados destina-se à construção ou a melhoria dos corredores multimodais de transportes, ainda

complementados pela implantação de outras infra-estruturas (energia e comunicações) ou projetos com novas bases tecnológicas que provocarão uma influência¹⁴ que ultrapassa o estreito espaço de implantação destes corredores. Ao longo destes quatro Eixos amazônicos está previsto também a implantação de projetos sociais.

Os Fundos Fiscais de Investimentos e Constitucionais também têm um importante papel nas dinâmicas territoriais da região amazônica porque incentivam os setores produtivos, ao beneficiar pequenos, médios e grandes produtores. O Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM é o fundo fiscal que concede recursos às demandas de projetos de empresas e pessoas jurídicas a serem aplicados na Amazônia. Já os Fundos Constitucionais do Norte, do Centro Oeste e do Nordeste (FNO, FCO e FNE) determinam “tratamento preferencial” para projetos cujas atividades e localização convergentes com Programas do Plano PluriAnual 2000-2003 e Avança Brasil e suas prioridades são aprovadas pelos seus Conselhos Deliberativos. Nas prioridades destes Fundos constam as atividades agrícolas, voltada para grãos (milho, soja e trigo, entre outros) e para pecuária;

Tabela nº 2 - Previsão de recursos para 2000

Recursos previstos	FNO	FCO	FNE	Total em mil Reais (R\$)
Previsão de repasses da STN para 2000(a)	392 866	392 866	1 178 596	1 964 328
Retornos de resultados operacionais(b)	136 300	142 300	43 000	321 600
Disponibilidades de 1999	537 320	378 045	9 775	925 140
Total	1 066 486	913 211	1 231 371	3 211 068

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

(a) valores nominais previstos nas programações orçamentárias de 2000 e (b) valores apurados nos balanços de 31.12.99

Tabela n° 3 - Repasses anuais da STN aos Fundos entre 1989 a 2000

Anos	FNO	FCO	FNE	Total em mil Reais (R\$)
1989/90	488 918	488 918	1 466 756	2 444 592
1991	297 591	297 591	892 787	1 487 969
1992	280 151	280 151	840 456	1 400 758
1993	355 672	355 672	1 067 017	1 778 361
1994	336 118	336 118	1 008 358	1 680 594
1995	345 301	345 301	1 035 903	1 726 505
1996	324 456	324 456	973 371	1 622 283
1997	334 858	334 858	1 004 574	1 674 290
1998	340 444	340 444	1 021 328	1 702 216
1999	350 789	350 789	1 052 370	1 753 948
2000	220 559	220 559	661 681	1 102 799 (*)
Total				
(em US\$)	3 674 857	3 674 857	11 024 601	18 374 315
	1 997 204	1 997 204	5 991 630	9 986 040(**)

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional(STN) e SPOAdo Ministério da Integração Nacional
Valores atualizados pelo BTN e TR, a preços de julho 2000

(*) janeiro a junho

(**) valores em MIL dólares (câmbio de 03/02/2000)

plantas medicinais, flores e frutas regionais; atividades destinadas à implantação de projetos de infra-estrutura hídrica, de irrigação ou econômica; reabilitação de áreas degradadas, micro-bacias, turismo, etc.

Fundos que funcionam como um balcão de projetos, colocarão os recursos existentes para o atendimento a estas prioridades, mas a atores diferenciados: enquanto empresas e pessoas jurídicas são

elegíveis nos mecanismos dos fundos fiscais, os pequenos, médios e grandes proprietários são nos constitucionais. Abre-se um reforço financeiro substancial, como mostra a tabela n° 2.

Por outro lado, ao proceder-se a um comparativo com os anos anteriores, os valores diferenciados dos Fundos mostraram a tendência à privilegiar regiões que possuem os maiores desequilíbrios de desenvolvimento. Na última década, cerca de 18

Tabela n° 4 - Número de operações e valores contratados (1989-1999)

Estados	Número operações 1989/1998	Número operações 1999	Total	Valores 1989/1998	Valores 1999	Total R\$ mil (*)
Acre	7 164	2 731	9 895	64 002	19 098	83 100
Amapá	3 040	527	3 567	70 090	1 034	71 124
Amazonas	8 819	768	9 587	139 180	9 236	148 416
Pará	40 072	12 015	52 087	942 561	160 322	1 102 883
Rondônia	16 570	3 959	20 529	262 623	46 275	308 898
Roraima	4 829	83	4 912	73 433	523	73 956
Tocantins	7 491	3 073	10 564	333 482	123 199	456 681
Maranhão (**)	18 967	4 855	23 822	633 266	33 098	666 364
Mato Grosso(***)	51 449	5 053	56 502	841 038	45 020	886 058

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e SPOA do Ministério Integração Nacional

(*) valores atualizados a preços de julho 2000

(**) FNE

(***) FCO

8.1 Integração



A fronteira Brasil - Venezuela já têm um trânsito significativo de frete e passageiros: caminhões parados na fronteira e taxis na cidade fronteiriça de Santa Elena, 2000

bilhões de reais foram destinados aos projetos regionais. As tabelas 3 e 4 mostram esses repasses globais por ano e por Estado amazônico. Teriam sido uma boa destinação se, no final do ano 2000, não tivessem sido descobertos os desvios de recursos e a identificação de empresas «fantasmas». Um assunto que foi amplamente divulgado pela imprensa. Poderia ter sido uma fonte de incentivos à experiências de modelos alternativos de desenvolvimento.

Assim, estes fundos poderiam ser utilizados no território para testar e implementar novos modelos de desenvolvimento, de sistemas de produção, a partir de um macro-zoneamento da Região. Para tanto caberia ao Estado optar pela questão sócio-ambiental, regulamentando estes Fundos com novos critérios. Uma política de divulgação e editais de apresentação de projetos voltados para atividades produtivas sustentáveis e conservação do meio ambiente, poderia ampliar as influências positivas sobre os modelos de desenvolvimento. Além disto, poderiam significar também uma ampliação na velocidade de reestruturação e configuração menos desigual do espaço, incorporando territórios à margem das redes e dos fluxos. Entretanto, através da avaliação dos valores disponíveis verifica-se que a ação do poder público é dirigida preferencialmente para a solução dos gargalos que interferem na rentabilidade dos grandes negócios.

2. O Plano PluriAnual 2000-2003

A recente alteração da política territorial inicia-se de maneira embrionária, a partir de 1994, durante o período de elaboração do PPA 95-99 e torna-se explícita no PPA 2000-2003. O *PPA é uma obrigação prevista na Constituição de 1988* – e corresponde a programação financeira e orçamentária para determinar os usos dos recursos federais, devendo ser elaborado pelas instituições do poder Executivo nacional e aprovado pelo poder Legislativo¹⁵. O *PPA* se concretiza via leis orçamentárias e orçamentos anualmente preparados pelo Executivo e aprovados pelo Congresso; gerenciados pela União ou Estados e municípios e repassados a eventuais executores através de convênios. Mediante licitações, empresas privadas serão contratadas para realizar obras de infra-estruturas. Mas, com a redução do tamanho do Estado, mesmo as funções de planejamento e acompanhamento da

execução passam também para a esfera das consultorias privadas e empresas via licitações ou cartaconvite. No entanto, o repasse e a fiscalização do uso dos recursos continuarão sendo responsabilidades dos governos estaduais ou órgãos federais. Com a política de privatização colocada em prática a partir de 1991, o Estado hodierno apresenta-se mais como um ente indutor, regulador e coordenador do processo.

Para os anos de 2000 a 2003 o valor do *PPA* ultrapassa 1 trilhão de reais¹⁶. Este valor representa uma distribuição de cerca de 12% para a Região Norte, 24,6% ao Nordeste, 9,7% ao Centro-Oeste, 32,7% ao Sudeste e 21,1% ao Sul.

Na elaboração do novo *PPA 2000/2003* promoveu-se um grande estudo visando melhor redefinir os “eixos» assim como delimitar uma nova carteira de mega projetos relevantes, que interessasse às forças políticas ativas. BRANDÃO e GALVÃO (2000) ressaltam que o estudo não pôde ser concluído em prazo hábil de ser utilizado no processo de elaboração do PPA 2000/2003 e que o impacto de suas conclusões sobre as estruturas incumbidas de proceder à elaboração do Plano foi menor que o esperado. Mas consideram também que o PPA 2000/2003 vem promovendo uma reforma das práticas e referenciais básicos do planejamento, promovendo o desmonte da velha “classificação funcional-programática” inspirada nos princípios do “Orçamento-Programa”. Em compensação, recom pôs-se o sentido das metas físicas, pretendendo recuperar sua relação com as metas financeiras - gerando parâmetros e indicadores de eficiência do gasto -, e com os objetivos mais amplos dos programa de governo - gerando indicadores de eficácia das ações. Mais importante ainda, buscou-se recuperar a consistência da programação em torno a problemas efetivos, como recomenda a boa prática do planejamento.¹⁷

Normalmente, a cada ano, com o envio ao Congresso do orçamento anual, rearranjos podem ser feitos nas prioridades e valores do *PPA*. Neste capítulo analisar-se-ão seus macroobjetivos, em número de 28, que foram organizados em Programas, em 28 funções e 102 sub-funções, englobando aspectos econômicos, ambientais, sociais, culturais e de cidadania, defesa nacional e das relações exteriores, que se desdobram final-

mente em ações específicas. São 365 programas e 3 975 ações. Não houve definição de prioridades no primeiro ano, demonstrando que, na verdade, a falta de reais prioridades é demonstrada pela impossibilidade de se implantar ao mesmo tempo 365 programas. À forte crítica da oposição nacional a um governo de pouca realização e de grande poder de retórica pode ser atribuída a seleção de 50 programas como prioritários, um ano depois, em 2001.

Quanto à administração dos recursos, com a alteração da abordagem setorial usada nos *PPA* anteriores para a temática, introduziu-se uma outra forma de gestão de recursos públicos – o modelo de gestão por programas - que pode envolver simultaneamente vários ministérios ou outras instituições governamentais. No entanto, o mecanismo tradicional de gestão – por setor, por instituição responsável – permanece para o conjunto classificado como Agenda da Gestão do Estado, uma série de programas e atividades que se relacionam às diversas funções do Estado englobando entre outras a gestão de políticas setoriais, a administração de redes e de sistemas, de fiscalização de estoques, de controle, de operacionalização de setores ou as ações estritamente sociais. Os recursos disponibilizados para o cumprimento desta Agenda são destinados aos Ministérios encarregados da implantação da política específica ou suas Agências Executoras para serem aplicados e gerenciados no nível federal. Os Programas de Gestão, dessa Agenda, se desdobram nas políticas de meio ambiente, fundiária, de integração nacional, de gestão do desenvolvimento urbano e gestão urbana, de gestão da Política Nacional Integrada e Administração de Redes e Sistemas¹⁸.

Pretende-se centrar a análise em espaços que poderão ser modificados, valorizados ou revalorizados pelas políticas públicas federais, ou seja, das estratégias territoriais e dos grandes programas para a Amazônia. Para isto adotou-se como método de trabalho a seleção e a organização dos programas regionais segundo dois conjuntos de critérios (*a exclusividade e a probabilidade de ações*) agregando as atividades que compõem, ou integram, vetores que impulsionam as configurações do território amazônico e que poderão provocar impactos sobre a Região. Para esta análise fundamentou-se

na estreita relação entre recursos e impactos.

O primeiro conjunto ao qual denominamos de *Ações exclusivas* destaca o *espaço delimitado pela Amazônia Legal* e baseou-se na identificação dos Programas e ações especificamente amazônicos. São os programas:

- i. Amazônia Sustentável,
- ii. Desenvolvimento da Amazônia Legal: programa constituído pelos Fundos Fiscal de Investimento (FINAM) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e projetos de incentivos fiscais para matérias primas regionais da Amazônia Legal;
- iii. Proteção da Amazônia, formado pelos projetos SIVAM e SIPAM, um dos mais sofisticados sistemas de informação da atualidade, orçado em US\$ 1,5 bilhões para serem executados em dez anos. Seu objetivo é a instalação de uma rede avançada de radares fixos e móveis, baseado no uso de informações colhidas por satélites, etc., voltado para a detecção do tráfego aéreo e terrestre. Sua capacidade de alcance supera as fronteiras nacionais. Existe uma expectativa em todos os Estados amazônicos, especialmente no que concerne à vigilância ambiental. Os novos meios tecnológicos que constituem a rede física do projeto disponibilizará informações e possibilitará o mapeamento e o zoneamento dirigido de determinadas áreas, e, em níveis de escala apropriados a diferentes aplicações.
- iv. PPG7 - Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, analisado na segunda parte;
- v. Gás Natural de Urucu, com o objetivo de construir um sistema de escoamento da produção de gás natural do campo de Urucu, na bacia do rio Solimões, por meio de 3 gasodutos Urucu – Coari (AM), Urucu (AM) – Porto Velho (RO) e Coari – Manaus (AM);
- vi. Prohem da Amazônia, que visa contribuir para o desenvolvimento da bio-indústria no país e em especial na Região, contribuindo para a diversificação produtiva da Zona Franca de Manaus, atuando na geração de conhecimento e transferência de tecnologia de ponta, mediante parcerias;
- vii. Turismo Verde, que objetiva viabilizar o

ecoturismo como uma atividade sustentável para o desenvolvimento;

viii. Calha Norte, a nova etapa desse Programa, criado em 1985, implementará ações que contribuam efetivamente para as duas principais vertentes do Programa: o desenvolvimento regional e a manutenção da soberania nacional e da integridade territorial. A otimização do desenvolvimento da área, por meio da elaboração de um planejamento estratégico para os municípios da Região, como modelo de gestão a ser adotado para emprego dos recursos disponíveis nas ações e a ampliação de vigilância da fronteira e proteção da população da região, carente ainda de infra-estrutura básica em educação, saúde, emprego, transportes e outras atividades fundamentais e inerentes à cidadania;

ix. Energia no Eixo Arco Norte,

x. Corredor Fronteira Norte,

xi. Energia no Eixo Madeira-Amazonas visa reduzir os problemas de falta de energia e inclui a linha de transmissão entre Tucuruí e Altamira, que leva cabos de fibras ópticas;

xii. Corredor Araguaia-Tocantins, visa implementar a complementação do corredor multimodal (hidro-rod-ferroviário) ligando áreas do Centro-Oeste brasileiro aos portos do norte do país;

xiii. Polo Industrial de Manaus,

xiv. Planaflores e

xv. Prodeagro.

Além destes programas incluem-se ações cujos recursos estavam destinados unicamente para algum Estado, ou município, pertencente à Amazônia Legal:

xvi. C&T, ambientais,

xvii. Transportes e energia nos corredores Oeste-Norte e Sudoeste, que visa a restauração de trechos selecionados de rodovias e melhorar as condições de tráfego para permitir o melhor escoamento das safras de grãos do centro-oeste brasileiro

xviii. Etno-desenvolvimento das sociedades indígenas,

xix. Integração Norte-Sul, objetiva a construção de linha de transmissão para interligar os sistemas elétricos do norte/nordeste e sul/sude-

te/centro-oeste;

xx. Zoneamento Ecológico-Econômico, inspirado em abordagem ambiental, a ser realizado em áreas selecionadas da Amazônia Legal, agregando às iniciativas multilaterais com recursos de financiamento do G-7 e União Européia; e também através de iniciativas bilaterais, como são os casos dos programas binacionais envolvendo as zonas fronteiriças de Brasil - Venezuela e Brasil - Bolívia, incluídos no âmbito das iniciativas do Tratado de Cooperação Amazônica - TCA.

O segundo conjunto, denominado *Ações que incidem indiretamente* destaca primeiramente o enquadramento *temático* de programas e ações com probabilidades de provocar repercussões na Amazônia, baseados tanto na distribuição nacional, como regional, dos recursos. Foram selecionados os Programas relacionados ao:

i. uso de recursos naturais e proteção ambiental: de biodiversidade e recursos genéticos, conservação, controle, qualidade e educação ambiental, turismo sustentável;

ii. dos programas de território e cultura indígenas;

iii. meios para produção: de capacitação para a produção, agricultura familiar, de assentamentos rurais e estrutura fundiária;

iv. de desenvolvimento de infra-estrutura, saneamento e habitação;

v. dos programas de C&T e desenvolvimento tecnológico.

Os grandes programas Amazônicos

À uma primeira apreciação sobre o espaço amazônico identifica-se que cerca de 50% dos macro-objetivos do PPA estão contidos dentro do conjunto de 40 programas e das 302 ações dirigidas à região (ver detalhamento no Anexo nº 2) e devem se transformar em vetores dinâmicos sobre este espaço, tendo em vista que cada programa produz dinâmicas que resultam da aplicação de recursos. Assim identifica-se que vários objetivos gerais do PPA se refletirão na estruturação dos programas amazônicos, todos eles dispõem de recursos para investimento na Região:

1. *Ampliar a capacidade de inovação*, destacando-se o Problema da Amazônia e os programas Ciência e Tecnologia para Gestão de

- Ecosistemas e Sistemas locais de inovação;
2. *Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades*, com o programa Saneamento é vida;
 3. *Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002* que conta com os programas dedicados ao Polo industrial de Manaus e Design Brasil;
 4. *Aumentar a competitividade do agronegócio*, com o programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) e Irrigação e Drenagem;
 5. *Desenvolver a indústria do turismo*, pelo programa Turismo verde;
 6. *Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento*, cujos programas Calha Norte e Proteção da Amazônia (Sivam e Sipam) são especialmente voltados para a Região;
 7. *Melhorar a gestão ambiental* com os programas Amazônia Sustentável; Conservação Ambiental de regiões mineradas; Climatologia, Meteorologia e Hidrologia, Nossos rios Araguaia-Tocantins; Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais; Florestas Sustentáveis e Zoneamento ecológico-econômico;
 8. *Mobilizar governo e sociedade para redução da violência*, pelo programa Modernização da polícia federal (Pró-Amazônia);
 9. *Promover a garantia dos direitos humanos*, por meio dos programas de Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas e o de Território e cultura indígenas;
 10. *Promover a modernização da infra-estrutura e melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transporte*, pelos programas Corredor Araguaia-Tocantins, Corredor Fronteira Norte, Corredor Oeste-Norte, Corredor Sudoeste, Desenvolvimento da infra-estrutura aeroportuária, Energia no eixo Arco Norte, Energia no eixo Madeira-Amazonas, Energia nos eixos do Centro-Oeste, Energia nos eixos do Nordeste, Integração elétrica Norte-Sul; Serviços de transporte ferroviário de carga, Transportes dutoviário de petróleo, derivados e gás natural, Manutenção de hidrovias, Proteção do vôo e segurança do tráfego aéreo; Oferta de petróleo e gás natural;
 11. *Promover a reestruturação produtiva com vis-*

- tas a estimular a competição no mercado interno*, com o programa de Desenvolvimento da Amazônia Legal e Refino de petróleo;
12. *Promover o desenvolvimento integrado do campo*, através do Programa agroambiental do Estado do Mato Grosso – Prodeagro e do Plano agro-pecuário e florestal de Rondônia – Planaflo.

Esses Programas propenderão a consolidar, ou alterar, as atuais estruturas territoriais e representam as tendências de políticas para a Amazônia.

Ao relacionar o volume de recursos por área e para fins de análise neste trabalho, as ações dos programas foram agrupados e sistematizados por grupos de objetivos do PPA – econômicos (2, 3, 4, 5, 10, 11, 12), sociais (objetivos 8, 9 e parcialmente o 6), ambientais (objetivo 7) e de informação e conhecimento (objetivo 1 e parcialmente o 6)¹⁹. A figura 8.2 sintetiza o conjunto das ações selecionadas e evidencia a discrepância entre o volume de investimentos básicos ao crescimento econômico em detrimento dos investimentos sociais, ambientais, ou mesmo, aqueles relacionados ao desenvolvimento do conhecimento e da informação. Embora em termos relativos, entre as regiões brasileiras, o orçamento destinado à Amazônia representa apenas cerca de 13% e são valores pequenos, os mesmos possuem elevada importância em termos locais e regionais.

É preciso no entanto, verificar internamente o que se passa em cada campo de ação. No campo econômico, os programas de energia, transportes e agricultura, indústria e comércio e serviços, mobilizam um montante de recursos em torno de R\$ 36,7 bilhões (US\$²⁰ 19,9 bilhões), dos quais cerca de R\$14,2 bilhões (US\$ 7,71 bilhões) em programas como o de Turismo Verde e o de Desenvolvimento da Amazônia Legal, através dos Fundos – FINAM e FNO, que podem servir de estimuladores à novas ações produtivas incorporadoras de métodos conservacionistas apropriados ao desenvolvimento da região. Os Ministérios envolvidos na gestão destas ações são o Ministério das Minas e Energia, Integração Nacional, Agricultura, Transportes, Defesa e Secretaria do Desenvolvimento Urbano, responsáveis pelo conjunto das atividades de cada programa. Poucos são os programas de responsabilidade conjunta, por ex. Turismo Verde, atribuídos

Tabela nº 5 - Valores Contratados (*) por Programa em 2000 (janeiro a maio)

Programas	Acre	Amapa	Amazonas	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins	Maranhão	Mato Grosso
Pronaf-RA		779	0	9 180	7 382	806	2 886	0	14 884
Pronaf									783
Rural-Integração								924	2 654
Outros Rural	6 049	7	3 563	60 897	5 657	5 286	15 336	298	
Agro-industrial	0	0	0	323	2 980	0	212	0	
Industrial	477	2 059	1 421	24 114	592	14	2 956	0	1 703
Infra-estrutura									0
Giro-custeio									0
Turismo	695	0	0	4 027	0	0	0	0	424
Pro-natureza									0
Total (**)									
(milhões US\$)	7 221	2 845	4 984	98 541	16 611	6 106	21 389	1 270	20 448
	3 924	1 546	2 708	53 554	9 027	3 318	11 624	690	11 113

Fontes: informações gerenciais fornecidas pelos Banco do Brasil (FCO), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste ao Ministério Integração Nacional. (*) valores nominais, em milhões de reais. (**) Estes totais foram calculados com base no câmbio de 03/02/2000.

ao MMA e Ministério do Desenvolvimento.

As estimativas de repasses, por estado²¹, para o primeiro semestre de 2000, previstas para a Amazônia Legal foram preparadas pelo STN e Ministério da Integração Nacional e integram-nas o FINAM e FNO, o FNE para o Estado do Maranhão e o FCO para o Estado do Mato Grosso.

No campo social, selecionou-se as atividades voltadas para municípios ou para os povos indígenas amazônicos dos programas Saneamento é vida, Etno-desenvolvimento das Sociedades Indígenas e Território e Cultura Indígenas. No conjunto, os pro-

gramas sociais para a Amazônia foram complementados pelo Calha Norte. Os Ministérios da Defesa e Justiça são os responsáveis pela gestão de aproximadamente R\$ 78,4 milhões, destinados a estes programas. O Programa Calha Norte no PPA, de grande importância no período de sua criação, reduziu-se a um programa que envolve apenas 15 ações, voltados à manutenção da presença em fronteiras e o atendimento à comunidades isoladas.

No campo ambiental além dos programas exclusivos para a Amazônia foram incluídas ações específicas voltadas para a melhoria e capacitação da

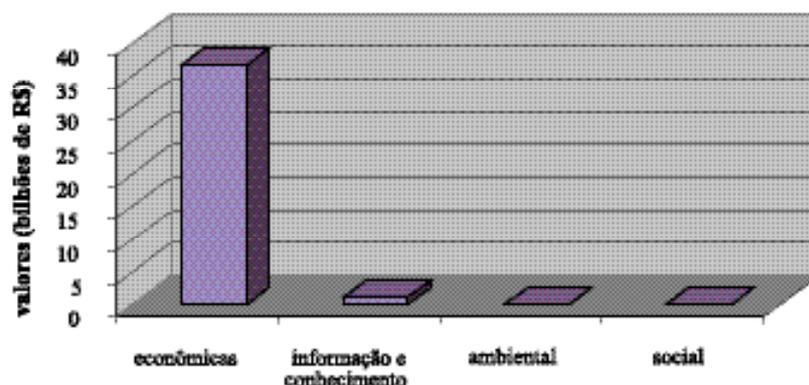
Tabela nº 6 - Número de Operações por Programa, em 2000 (janeiro a maio)

Programas	Acre	Amapa	Amazonas	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins	Maranhão	Mato Grosso
Pronaf-RA	0	188	0	1337	1711	113	433	0	1852
Pronaf	0								193
Rural-Integração								36	47
Outros Rural	694	3	124	2836	131	44	431	38	
Agro-industrial	0	0	0	3	1	0	2	0	
Industrial	5	2	10	77	9	2	30	0	2
Infra-estrutura									0
Giro-custeio									0
Turismo	2	0	0	9	0	0	0	0	2
Pro-natureza									0
Total	701	193	134	4262	1852	159	896	77	2096

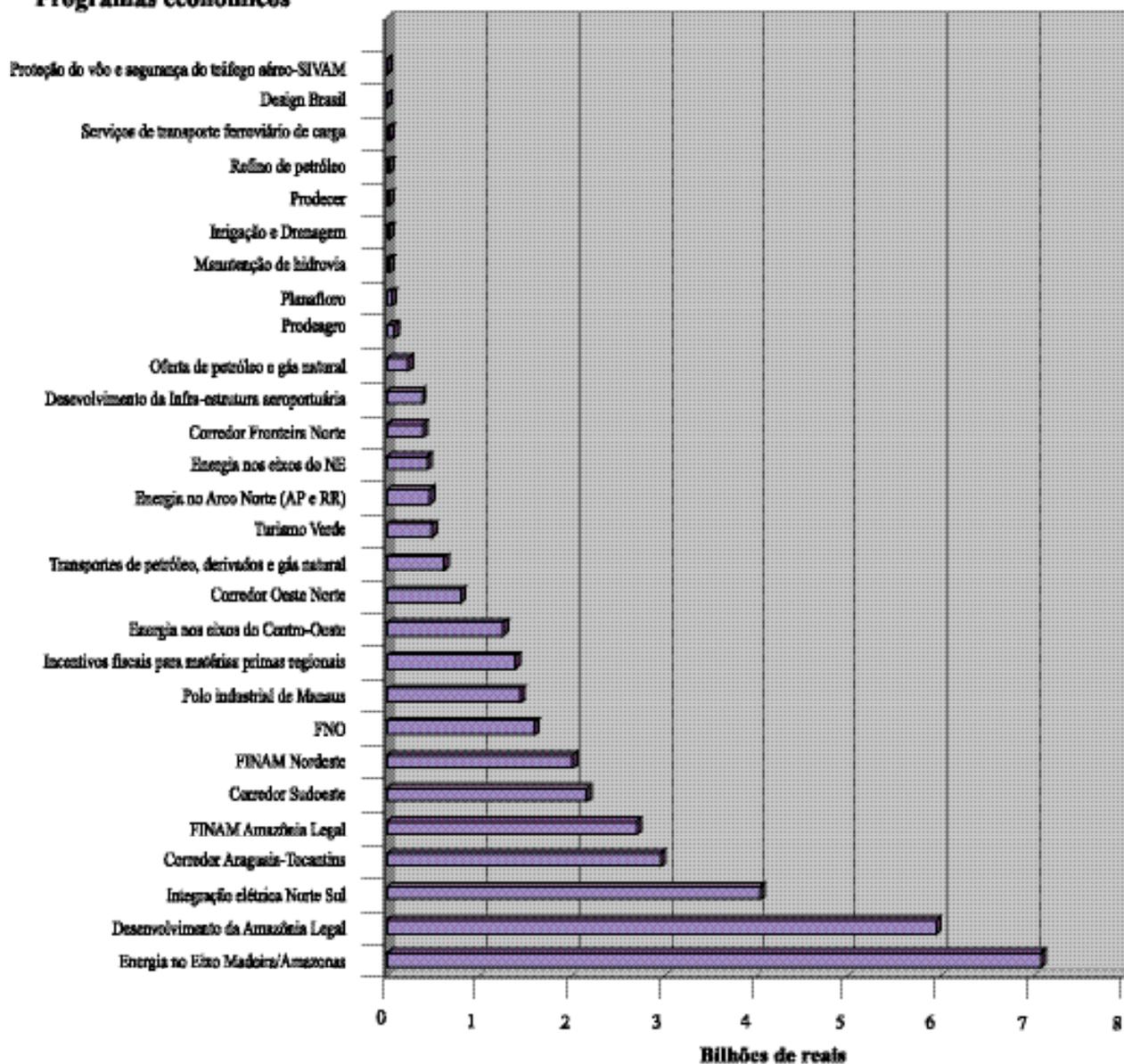
Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e SPOA do Ministério Integração Nacional

8.2 - Programas amazônicos do PPA 2000 - 2003

Tipos de programas



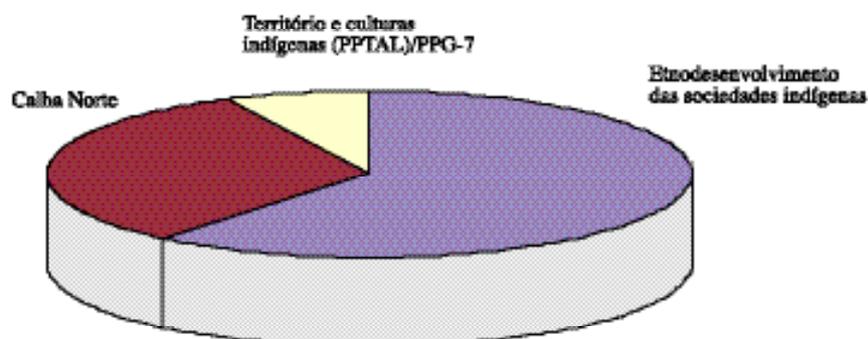
Programas econômicos



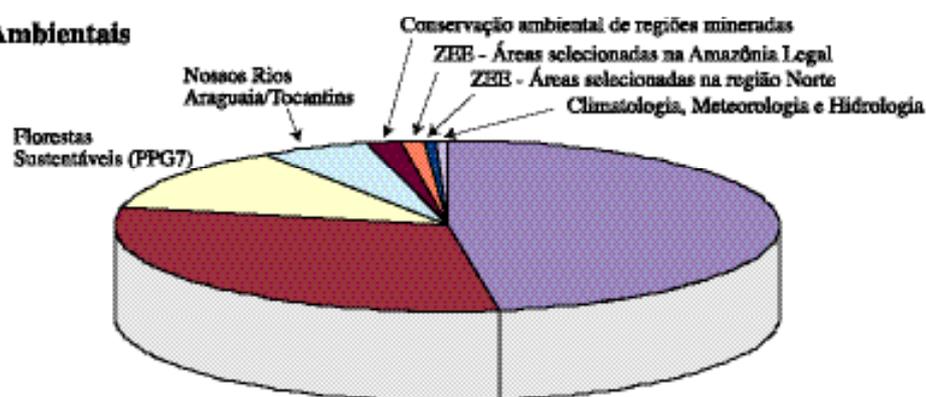
Fonte PPA 2000-2003
© NAM 2002

8.3 - Programas sociais, ambientais e de informação e conhecimento

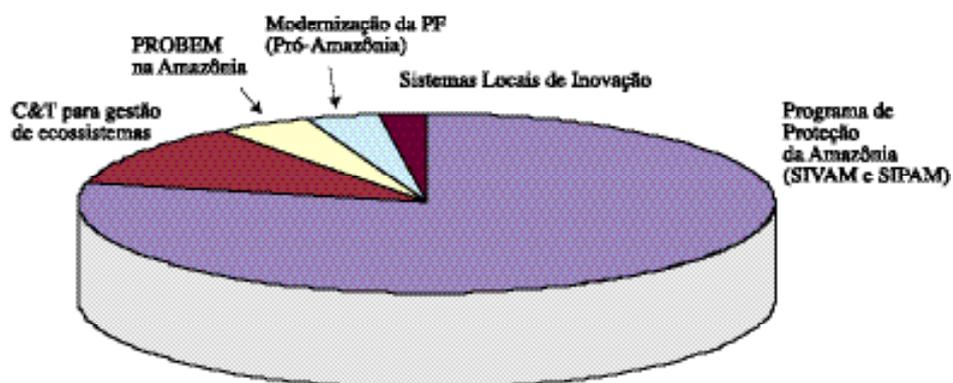
Sociais



Ambientais



Informação e conhecimento



Fonte: PPA 2000-2003
© NAM 2002

gestão; de controle ambiental, preservação e conservação ambiental, assim como as de recursos hídricos relacionadas aos rios Araguaia-Tocantins classificadas como subfunções de controle e de gestão ambiental no âmbito de outros programas. Foram também incluídas ações de fiscalização e vistoria do Programa Planaflo, de recuperação de áreas degradadas do Prodeagro e de implementação do Probem. Totalizam cerca de R\$ 211,0 milhões (US\$ 114,6 milhões) distribuídos entre os Ministérios do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e Minas e Energia.

No campo de informação e conhecimento agrupou-se as ações cujos recursos são destinados unicamente para algum Estado ou município específico das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, pertencentes à Amazônia Legal ou no âmbito das subfunções de tecnologia da informação. Essas ações mobilizam aproximadamente R\$ 1,06 bilhões (US\$ 576,0 milhões) estando especificamente a cargo dos Ministérios do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia e da Presidência da República. Constituem programas que propõem a incorporação de novos vetores técnico-científicos e informacionais, fundamentais para alterar o padrão atual e reestruturar o desenvolvimento da Amazônia. A figura 8.3 mostra o peso e o grau de importância relativo de cada um dos programas:

- i. Probem - com atividades relacionadas ao Centro de Biotecnologia da Amazônia e ao desenvolvimento de pesquisas de uso sustentável dos recursos naturais amazônicos,
- ii. C&T para a gestão de ecossistemas – com atividades especificamente dirigidas aos ecossistemas amazônicos, entre elas aquelas voltadas para a implementação dos centros de ciência do PPG7 – Museu Goeldi e INPA; para desenvolvimento do Projeto Trópico Úmido; monitoramento ambiental da Amazônia; difusão de informação e conhecimento de C&T; preservação e ampliação de coleções científicas amazônicas; pesquisas na área de Mamirauá),
- iii. Sistemas Locais de Inovação – de fomento do desenvolvimento científico e tecnológico regional da Amazônia;
- iv. Proteção da Amazônia – com atividades relacionadas ao SIVAM - sistema de vigilância, de instalação de equipamentos nos sítios

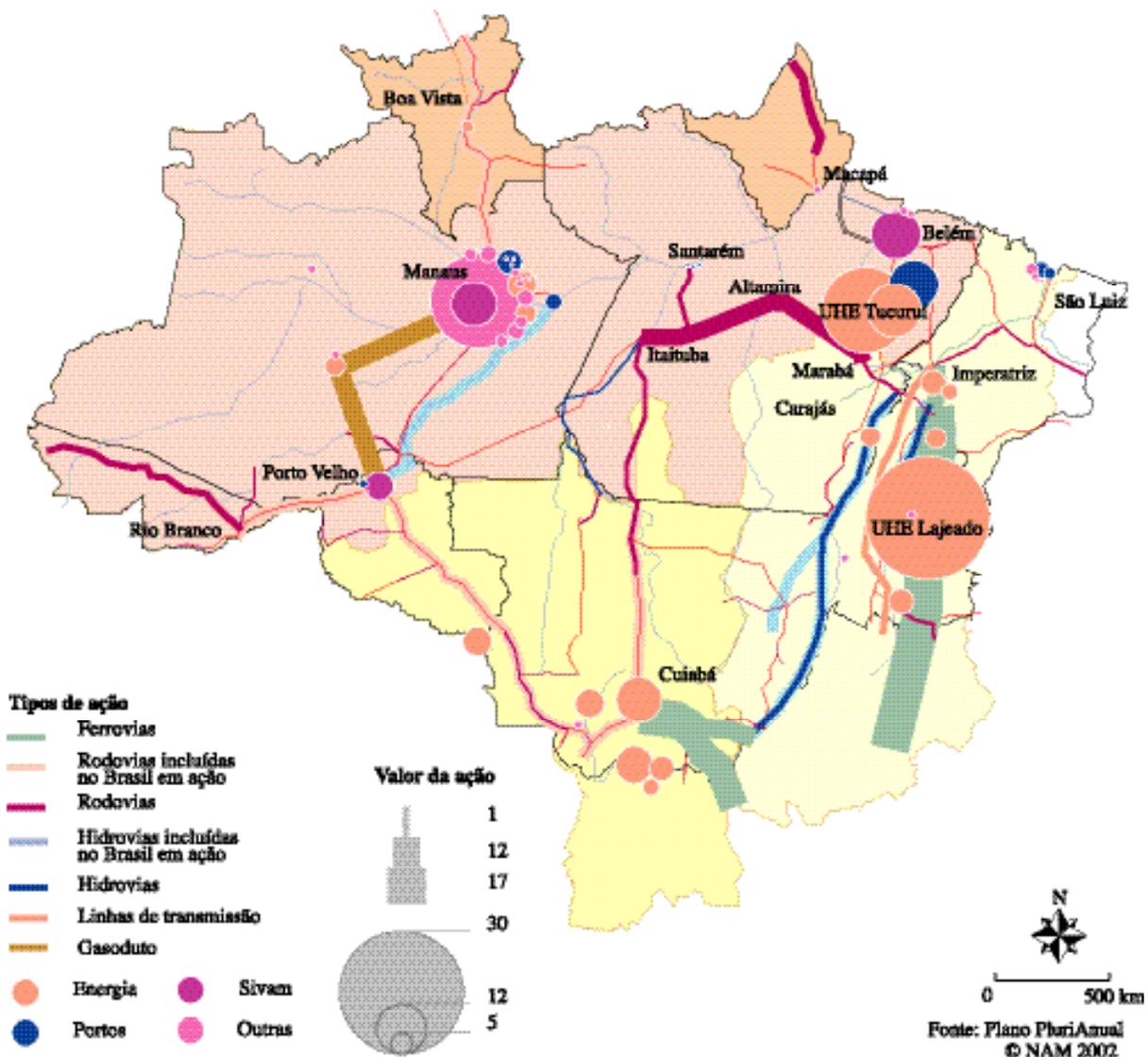
operacionais, do sistema de aeronaves ou capacitação de recursos humanos, e as relativas ao SIPAM – contratação de sinais de telecomunicações e teleprocessamento, estudo de mercado para a elaboração da concepção do sistema de proteção, a implantação do próprio sistema e a integração da base de dados do sistema de informação;

- v. Programa Pró-Amazônia – para a modernização da polícia federal.

O aspecto crítico na dotação dos recursos para as ações econômicas é o peso dos interesses econômicos, quer na orientação das ações, quer no tempo necessário para serem implantadas. Colocar em movimento recursos da ordem de R\$ 36 bilhões (US\$ 19,5 bilhões), criar um enorme potencial para atrair e/ou estimular a mobilização de pequenas e grandes empresas e formar de grupos consorciados, especialmente quando se trata de obras concernentes à logística, são fatores de risco ao meio ambiente. Esse aspecto coloca em posições diametralmente opostas a política setorial de conservação e a política setorial de infra-estrutura para o desenvolvimento regional. A política setorial de infra-estrutura refere-se a um universo formado pelo Estado e grandes empresas da construção civil, onde as decisões de investimento são extremamente velozes e a gestão financeira cabe a um número restrito de pessoas, caracterizando-se portanto em processos rápidos. Por outro lado, as políticas ambientais envolvem maiores dimensões de espaços em maior número de municípios, assim como tem se utilizado de formas diversas de comunicação entre os atores em processos abertos de discussão e acompanhamento públicos, de decisões colegiadas, processos que levam tempo para amadurecer, para negociar, para implantar... logo, a defasagem nos resultados a curto prazo.

Analisando os aspectos relativos a distribuição espacial dos recursos aprovados em cada programa, ou atividades, evidencia-se a concentração nos Eixos Araguaia-Tocantins e no Madeira-Amazonas. A figura 8.4 representa esse padrão de distribuição. Na apreciação sobre os dois eixos mais importantes para a Amazônia Legal destaca-se que a quantidade e a diversidade de ações é mais significativa no Eixo Madeira-Amazonas que no Eixo Araguaia-Tocantins, embora seja neste último que o volume

8.4 - Os grandes Programas amazônicos no Plano PluriAnual (2000 - 2003)



de investimentos seja bem mais expressivo e sobre o qual concentra-se a infra-estrutura viária e energética, dependente de elevados investimentos. Certamente, os impactos maiores poderão ocorrer nesse Eixo. Além da concentração nesse Eixo, algumas das capitais regionais destacam-se também pela concentração de recursos e atividades: Manaus, Belém, Porto Velho e Cuiabá, entretanto a primazia de Manaus evidente.

O fato de haver uma diversidade maior de ações no Eixo Madeira-Amazonas, este poderá tornar-se, de fato, um espaço para novas experiências com uso de tecnologias, de informações, de técnicas,

ambiental e socialmente aceitáveis, evitando-se reproduzir, em seu processo de integração econômica ao território nacional, o modelo anterior de incorporação dos Cerrados, com exclusão social e degradação ambiental.

O cenário que se desprende é o da incorporação progressiva de territórios da Amazônia Ocidental ao mercado nacional e à política externa brasileira de consolidação do Mercosul, quando se estrutura o território nacional visando conectá-lo às redes logísticas dos países vizinhos. A política brasileira de integração não é apenas nacional, ela inclui a América do Sul e aponta a incorporação de novas

regiões ao escopo do processo produtivo, ampliando ou criando fluxos, remodelando territórios. A maior atenção tem sido para a interligação, ou a construção, das redes de comunicação, privilegiando os múltiplos modos de transportes, rodoviário, fluvial ou ferroviário.

Se em décadas anteriores, especialmente nos anos 70, havia dificuldades de relacionamento entre os países em função dos governos autoritários, especialmente no Brasil, embasados nas doutrinas de segurança nacional (MATTOS, 1981) que muitos estudiosos qualificaram de “imperialistas” (RIVIÈRE D’ARC e APESTENEGRY, 1981), os novos governos eleitos democraticamente têm privilegiado outras estratégias. Tema analisado em COSTA (1996, 1999) e em BECKER (1997) quando ressaltam que novos vetores privilegiados no processo de negociação de acordos entre os países do Cone Sul, na década de 80, foram os instrumentos legais trabalhistas, sanitárias, ambientais, etc. Já na década de 90, com a construção da democracia e a maior participação social, o governo brasileiro tem privilegiado a estratégia de liderar a negociação do Mercosul, consolidando a inserção regional e global, e inserindo nesta estratégia a região amazônica, incorporando-a de maneira efetiva na economia nacional.

Nesta década, os governos começaram a enfrentar a questão da infra-estrutura deficiente de circulação continental, especialmente a terrestre e a fluvial.

Neste particular, alguns projetos tem sido privilegiados pelo BID – Banco Interamericano do Desenvolvimento. Destacando-se os dois corredores bioceânicos que cruzam a Amazônia Legal, já em implantação, e outros empreendimentos que vem sendo negociados para a região, chega-se a um valor estimado de US\$ 12,5 bilhões, previstos na sua quase totalidade para a construção e a operação através de consórcios privados. COSTA (1999) resalta que este recurso mobiliza as agências de governo e os investidores potenciais e reais. As empresas, que já operam na região, têm pressionado o governo para a superação dos obstáculos à livre circulação dos produtos, especialmente nas suas áreas mais adensadas.

Estas políticas de infra-estrutura aguçam os interesses econômicos das empresas de construção civil, tanto as antigas na região como as novas, e a for-

mação de consórcios internacionais para atender às oportunidades geradas pela integração sul-americana. As Comissões Binacionais dos países têm apresentado projetos para a concretização desses Corredores Bioceânicos, que deverão interligar o Atlântico ao Pacífico, com estruturas modais e alternativas mistas de percurso, entre os quais incluem o eixo fluvio-ferroviário interligando Manaus, Tabatinga, Letícia, Iquitos, Bogotá e Quito, com aproveitamento dos rios Solimões e Putumayo. A rodovia BR-174 ligando Manaus a Caracas concretiza a ligação do país ao Caribe e será complementada pelo Eixo Arco Norte, entre Macapá e Boa Vista passando por Cayenne e Georgetown. Trata-se, portanto, de articular o sistema rodoviário com a rede hidroviária natural da região, o qual poderá atrair, no futuro, os fluxos da América do Sul Setentrional. Deste modo, COSTA (1999) considera que a região se insere no processo de globalização através do adensamento das redes, permitindo movimentação de capitais nacionais e internacionais, constituídos pelo aumento de fluxos de bens e serviços econômicos.

Mesmo na parte ocidental da floresta amazônica, as iniciativas bilaterais de integração têm apresentado alguns resultados concretos, como a peruana, voltada para a construção da rodovia que deverá interligar o Porto de Ilo ao Acre e à BR-364. Com esses projetos, o Brasil finalmente concretiza a sua antiga aspiração de alcançar o Pacífico e o Caribe, o Peru alcança o Atlântico, e a Venezuela redireciona parte dos seus fluxos para o sul do continente.

Assim, a dinâmica de estruturação do território amazônico, e o investimento em serviços, decorre de um processo maior de consolidação dos laços internos nacionais e regionais com a América do Sul, num momento propício ao fortalecimento de blocos regionais no contexto da mundialização. O território está sendo equipado pelo resgate e reconstrução de novas redes físicas, em um sistema que envolve portos (novos piers, novos terminais de troca, etc.), hidrovias, ferrovias, novas rodovias ou recuperação e asfaltamento de antigos trechos, complementados por melhorias em aeroportos e terminais para armazenamento de carga.

Neste movimento, três capitais estaduais deverão ser revalorizadas pela política desenvolvimentista:

8.2 Rodovias



Rodovias, e portanto ponte e balsas, são hoje os principais meios de circulação na Amazônia e recebem boa parte dos investimentos do programa *Avança Brasil*. Mato Grosso 2001, Roraima 2000

Manaus (ponto de encontro de rodovia com hidrovía combinado com o porto graneleiro de Itacoatiara, pela reforma e melhoria do porto de passageiros e de carga da cidade, estimulados por projetos do Distrito Industrial da zona franca, terminal aeroportuário importante); Porto Velho (porto principal do Rio Madeira, centro regional do SIVAM e um dos terminais do gasoduto de Urucu) e Cuiabá, que deverá ser um entroncamento de sistemas rodo-ferroviários através de Alto Taquari e Alto Araguaia, que ligam o norte do país aos corredores que interligam à Bolívia, fortalecendo, mais uma vez, a ligação Amazônia-Mercosul.

É provável que as atividades de alta intensidade de capital, tecnologia e organização poderão gerar novos efeitos integradores, novos links, como por exemplo as plataformas tecnológicas.

Portanto, o momento histórico atual clama pela a incorporação dos custos sociais e ambientais à aplicação dos recursos econômicos nos Eixos. A incorporação do custo de criação e manutenção de unidades de conservação, a elaboração de planos de manejo em áreas de aproveitamento florestal privilegiadas com a consequente construção das redes logísticas de acesso, o monitoramento do desmatamento visando sua redução, as atividades de reflorestamento e de recuperação e uso de áreas já degradadas, a capacitação de populações para implantarem projetos de modelos alternativos, constituem-se exemplos que deveriam ser integrantes das planilhas de custos das empresas candidatas à construir a infra-estrutura na Região. Todavia alguns setores ainda funcionam como gargalos, ou “missing links²²”, em infra-estrutura econômica. Para suprir a demanda e terminar com esses gargalos, há necessidade de maiores investimentos. O governo tem procurado fontes externas para financiar essas necessidades, abrindo possibilidades para novas atividades empresariais.

A visão estratégica do governo federal e o papel atribuído aos Eixos de integração, articulação e mudança do padrão territorial, sugerem um foco de especial atenção para o o Eixo Araguaia-Tocantins.

Vetores indiretos do desenvolvimento, repercussões potenciais...

A partir do enquadramento temático das ações que se relacionam ao uso de recursos naturais, desenvolvimento de infra-estrutura; saneamento urbano,

gestão territorial e regional, proteção ambiental e indígena, desenvolvimento tecnológico, capacitação para a produção, os programas poderão atuar como vetores de mudança na Região. Procuramos agrupá-los nos campos econômico, social, ambiental e de informação e conhecimento e retratá-los nos gráficos 8.05 e 8.06. No entanto, a demonstração e a análise dos montantes de recursos destinados à Amazônia no âmbito desses programas não é possível pois são valores gerais para atividades amplas como por exemplo “pesquisas em diversidade vegetal” que podem ser realizadas em qualquer local do território nacional e cujos montantes serão estabelecidos somente quando os convênios forem assinados. Na quase totalidade desses programas o orçamento é de gestão nacional. A relação abaixo e o anexo 4 representam a base de dados, dos programas e ações, que poderão provocar transformações na região amazônica.

No campo econômico:

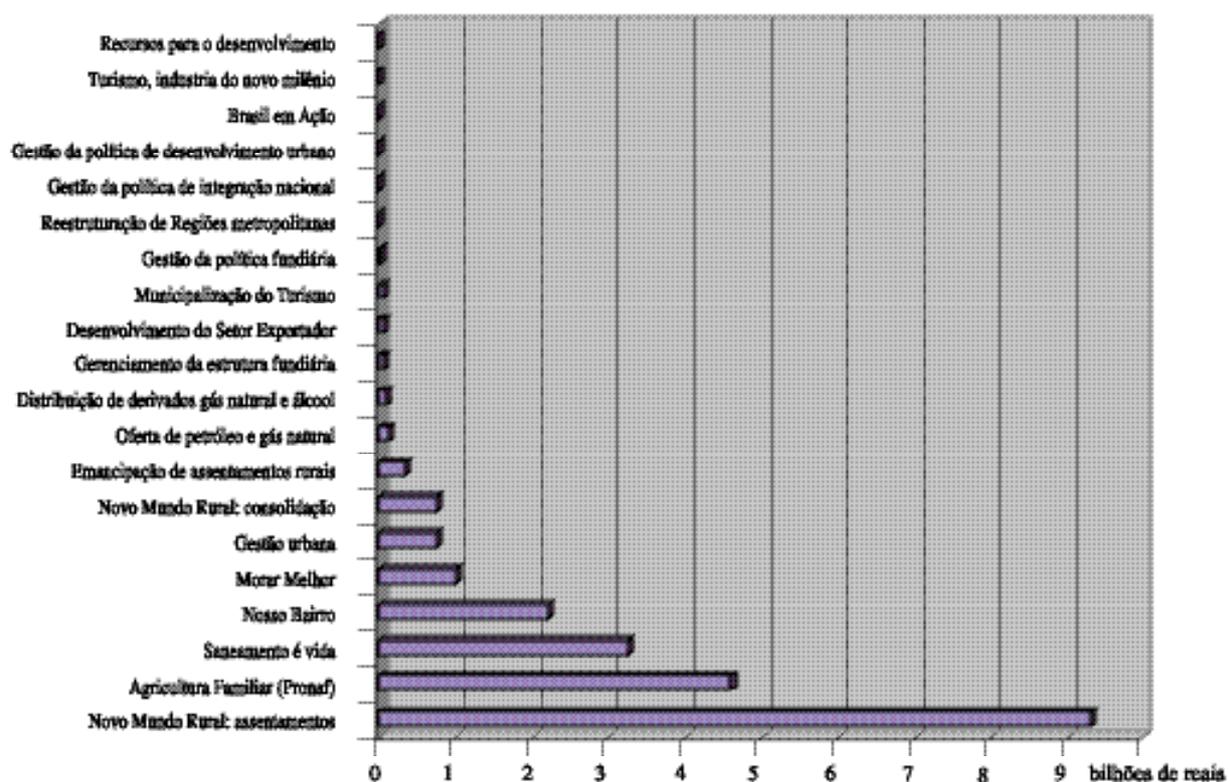
- i. Agricultura Familiar (Programa nacional de agricultura familiar);
- ii. Brasil em Ação (desenvolvimento de metodologias);
- iii. Desenvolvimento do Setor Exportador;
- iv. Distribuição de derivados gás natural e álcool;
- v. Emancipação de assentamentos rurais;
- vi. Gerenciamento da estrutura fundiária;
- vii. Gestão urbana;
- viii. Gestão da política de desenvolvimento urbano;
- ix. Gestão da política de integração nacional;
- x. Gestão da política fundiária;
- xi. Morar Melhor;
- xii. Municipalização do Turismo
- xiii. Nosso Bairro
- xiv. Novo Mundo Rural : consolidação dos assentamentos;
- xv. Novo Mundo Rural : assentamentos rurais;
- xvi. Oferta de petróleo e gás natural;
- xvii. Recursos para o desenvolvimento;
- xviii. Reestruturação de Regiões metropolitanas;
- xix. Turismo, indústria do novo milênio.

No campo social:

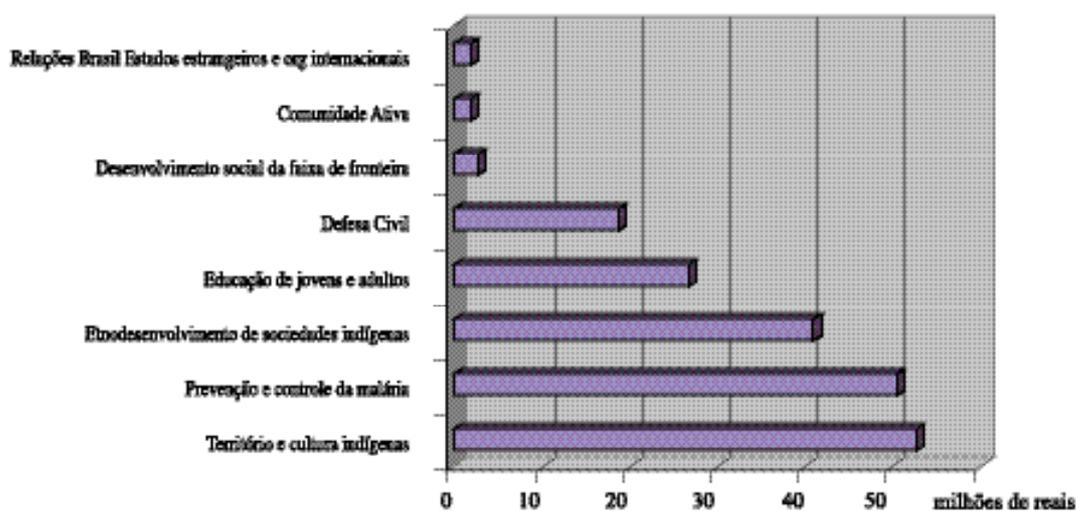
- xx. Comunidade Ativa;
- xxi. Defesa Civil;

8.5 - Programas com prováveis impactos na Amazônia (1)

Ações econômicas



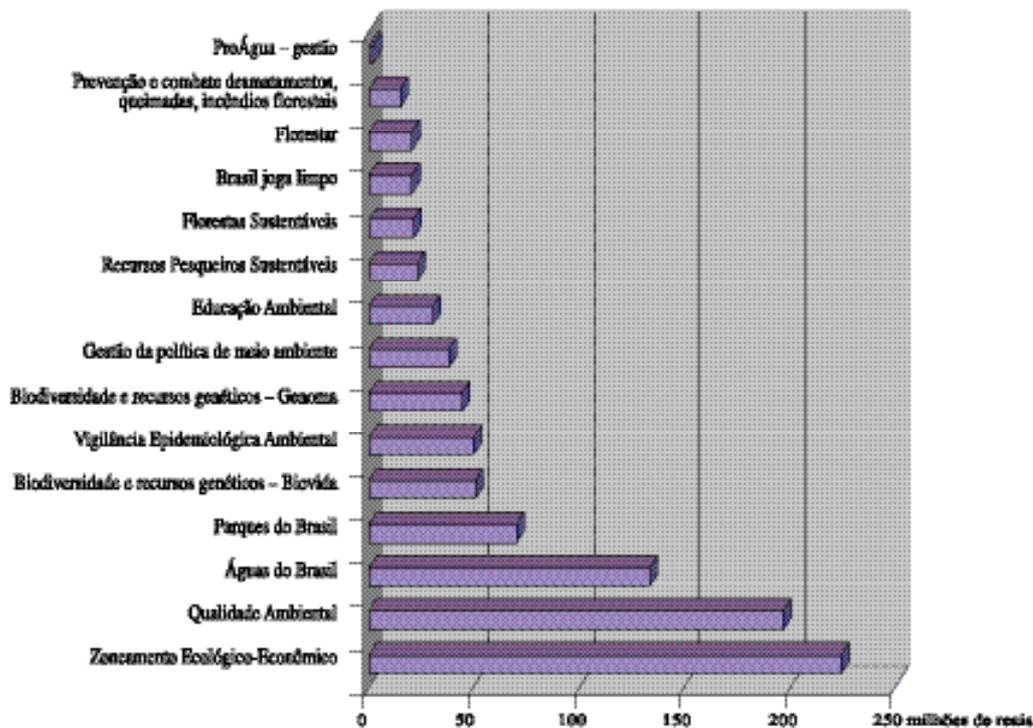
Ações Sociais



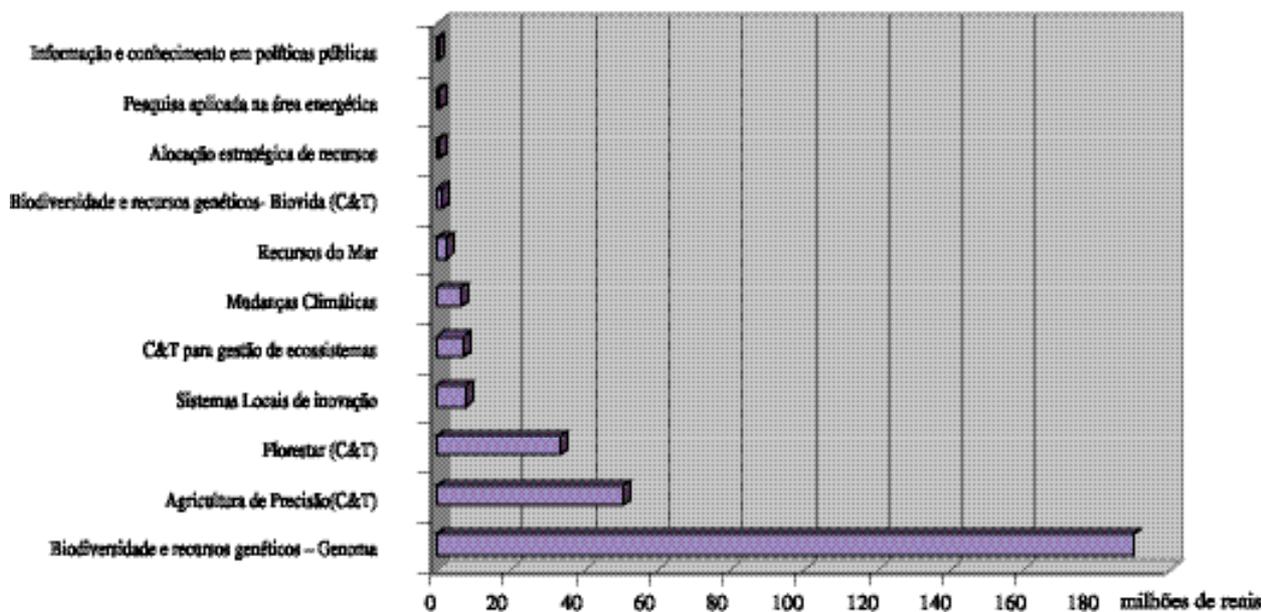
Fonte PPA 2000 - 2003
© NAM 2002

8.6 - Programas com prováveis impactos na Amazônia (2)

Ações ambientais



Ações de informação e conhecimento



Fonte PPA 2000 - 2003
© NAM 2002

- xxii. Desenvolvimento social da faixa de fronteira;
- xxiii. Educação de jovens e adultos;
- xxiv. Etnodesenvolvimento de sociedades indígenas;
- xxv. Prevenção e controle da malária;
- xxvi. Relações Brasil Estados estrangeiros e organismos internacionais;
- xxvii. Território e cultura indígenas;
- xxviii. Saneamento é vida.

As atividades ambientais e as atividades previstas no campo de informação e conhecimento

- xxix. Águas do Brasil;
- xxx. Biodiversidade e recursos genéticos – Biovida;
- xxxi. Brasil joga limpo;
- xxxii. Educação Ambiental;
- xxxiii. Florestar;
- xxxiv. Florestas Sustentáveis;
- xxxv. Biodiversidade e recursos genéticos – Genoma;
- xxxvi. Gestão da política de meio ambiente;
- xxxvii. Parques do Brasil;
- xxxviii. Prevenção e combate desmatamentos, Queimadas, incêndios florestais;
- xxxix. ProÁgua – gestão;
- xl. Qualidade Ambiental;
- xli. Recursos Pesqueiros Sustentáveis;
- xlii. Vigilância Epidemiológica Ambiental;
- xliii. Zoneamento Ecológico-Econômico;
- xliv. Agricultura de Precisão(C&T);
- xlv. Alocação estratégica de recursos;
- xlvi. Biodiversidade e recursos genéticos- Biovida (C&T);
- xlvii. Biodiversidade e recursos genéticos – Genoma;
- xlviii. C&T para gestão de ecossistemas;
- xlix. Florestar (desenvolvimento tecnológico);
- l. Informação e conhecimento em políticas públicas;
- li. Mudanças Climáticas;
- lii. Pesquisa aplicada na área energética;
- liii. Recursos do Mar;
- liv. Sistemas Locais de inovação.

As possibilidades de ações no âmbito de setores produtivos, e desenvolvimento, bem como no campo tecnológico, poderão se tornar, de fato, em vetores de transformação do modelo atual de desen-

volvimento para um novo modelo, com alternativas de tecnologias ambientais para o desenvolvimento produtivo ambientalmente adequado à Região. Se as políticas forem orientadas nesta direção haverá um grande potencial, pela construção de novos critérios aplicados na política de crédito à projetos alternativos; muitos dos quais já foram experimentados através do FNMA e dos Projetos Demonstrativos do PPG-7, já analisados na segunda parte.

Um primeiro vetor de mudança poderia ser experimentado na alteração das regras de programas já iniciados, como o PRONAF, autorizando-os a destinarem o volume total de investimentos programados para a Agricultura Familiar no financiamento de experiências-piloto com novas técnicas produtivas (plantio direto, por exemplo) ou novos sistemas produtivos (consórcios agroflorestais). Outros exemplos poderiam ser disseminados pelos programas de Turismo, e Municipalização do Turismo, com a promoção do ecoturismo. Se os mesmos forem incluídos como passíveis de serem financiados pelos bancos públicos e privados, substancial mudança da política atual estaria sendo produzida. Por outro lado, nos vastos espaços onde se encontram as pequenas propriedades, os incentivos a estes projetos poderão atingir rapidamente efeitos positivos das experiências.

O gráfico 8.06 ressalta o peso do Programa Novo Mundo Rural: Assentamentos. Os documentos oficiais determinaram diretrizes para a consolidação dos antigos projetos e a prioridade para novos assentamentos visando atender as metas propostas. As ações principais estão voltadas para a emancipação de assentamentos criados até 1998; concessão de infra-estrutura aos assentamentos, via Banco da Terra, e concessão de crédito pelo Cédula da Terra; assistência e capacitação, por intermédio do projeto Lumiar; titulação da terra, plano de desenvolvimento dos assentamentos. O PRONAF - Agricultura Familiar, outro importante programa procura atingir o agronegócio, a agroindústria, as tecnologias de automação e pesquisas tecnológicas para a agricultura familiar. As repercussões territoriais e os impactos vinculados à política de reforma agrária e as perspectivas de ampliação futura serão analisados no capítulo 9.

Esse programa, Novo Mundo Rural -

Assentamentos, pela sua importância social e pelas dinâmicas que provocam sobre o território poderia desenvolver novos modelos nas formas das parcelas agrícolas e dos sistemas produtivos. Esse programa utiliza o antigo modelo de projetos de colonização agrícola, o diferente é que hoje tais assentamentos assimilam demandas e reivindicações do Movimento dos Sem-Terra e começam a experimentar um modelo articulado junto com o Ministério do Meio Ambiente. Hoje, há recursos que poderiam estar associados à novos modelos de assentamentos e de exploração econômica das parcelas, por meio de capacitação para uso de alternativas técnicas baseadas nos conceitos de sustentabilidade, especialmente valorosa às famílias de migrantes, ainda hoje pouco preparadas para trabalhar na Amazônia. Neste aspecto, as recentes negociações entre o Ministério Extraordinário da Reforma Agrária e o Ministério do Meio Ambiente visando capacitar o pequeno produtor e aproveitar as próprias condições ambientais. Estes aspectos serão analisados no capítulo 9.

Da mesma forma, o investimento em infra-estrutura e nas condições de habitabilidade urbanas, poderão proporcionar melhoria na qualidade de vida e seria um passo para aumentar as possibilidades sócio-econômicas das pequenas cidades e comunidades locais.

3. O Eixo Araguaia-Tocantins

A importância atribuída à região central do país, pelo Governo federal, está expressa no relatório síntese do Edital BNDES-PBA/CN-01/97 (2000:19) que considera «os Eixos do Centro-Oeste como fatores de integração espacial do país, dando importância estratégica à infra-estrutura econômica e considerando-os como “*locus*” adequados a grande expansão da agricultura e da agroindústria nacionais, fortemente integradas ao mercado internacional».

O nível de investimento econômico previsto respalda a posição que a região do Araguaia-Tocantins ocupa em relação à potencialidade da produção nacional: a concentração dos investimentos para permitir deslocar a produção rapidamente até os locais de consumo. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso a área foi privilegiada com elevados investimentos e as perspectivas futu-

ras de investimentos estão asseguradas tanto no PPA 2000-2003 quanto nas proposições mais a médio prazo do *Avança Brasil*.

Este Eixo concentra 50% dos investimentos previstos no âmbito dos corredores multimodais de transportes da Amazônia Legal (cerca de R\$ 6,5 bilhões, ou US\$ 3,53 bilhões) e 70% deste montante estão concentrados nos Estados do Pará e Tocantins, confirmando seu papel no contexto regional e de integração nacional. O corredor Araguaia-Tocantins se concretizará com a realização de um conjunto de obras que envolvem pontes, rodovias, eclusas e ferrovias, hidrovias e terminais nos rios. A maior obra é a hidrovia Araguaia-Tocantins que já está sendo utilizada nas condições atuais, pela Ceval, para escoamento da soja produzida no leste de Mato Grosso até São Luís, pela Ferrovia Carajás. Facilitará também o escoamento da produção agro-pecuária e agro-industrial dos cerrados e minero-metalúrgica da Amazônia Oriental, através do porto de Itaquí. Integra aos investimentos, um conjunto de melhorias na rodovia Belém-Brasília, que corta longitudinalmente quase todo o Eixo, como o primeiro fator de estruturação recente do espaço central do país.

Ao aspecto econômico somou-se também a argumentação relativa à sua posição territorial, estratégica na integração norte-sul, à qual aliam-se as condições de facilitar o contacto entre o leste e o oeste do país, permitindo a articulação intermodal entre o sistema rodoviário do Centro-Oeste e o ferroviário do Norte. Na verdade, entre os nove Eixos, este é o único Eixo interregional, constituído a partir da sobreposição de duas grandes macrorregiões brasileiras.

Sem dúvida, o Eixo Araguaia-Tocantins representa a verdadeira configuração espacial do futuro desenvolvimento do país: de estruturação central, no sentido norte-sul. Todavia, repetindo-se os padrões anteriores de exclusão, cujo alicerce é a competitividade econômica, esse modelo reforça o que a oposição legislativa definiu como “projeto estratégico de investimento, mas não um projeto de desenvolvimento” (Gazeta Mercantil, 03 de abril de 2000).

BECKER e EGLER (1999) analisam que, todo esse processo desenvolve-se com o objetivo de integração continental, do norte ao sul, o que lhe possibi-

8.7 - Investimentos no Eixo Araguaia-Tocantins



litará aumentar a capacidade de inserção competitiva de alguns de seus territórios nos mercados mundiais. Para eles, a viabilização desses corredores dar-se-á através da extensão e/ou implantação de redes de articulação, as quais envolvem toda infraestrutura econômica, aproveitando-se, sobretudo, das vantagens da rede de fluxos dos ciclos de expansão anteriores e que irradia influências para todos os setores.

Ao aproveitar tais condições territoriais, o modelo é espacialmente seletivo por articular o desenvolvimento ao longo dos Eixos, (re)equipando-os em função dos novos fluxos econômicos e desprezando as áreas não rentáveis. Com isto aumenta a velocidade das transformações nestas áreas selecionadas paralelamente ao aumento da rede de oportunidades aos investidores.

Com a intensificação dos investimentos, para viabilizar um sistema mais eficiente para o escoamento da produção, a expectativa do Governo é a ocorrência de investimentos privados em agro-indústrias, em função da proximidade das áreas de produção agrícola (soja, milho, algodão) ou pecuária (aves, suínos, bovinos), de madeira, ou de produção mineral resultante do desdobramento do complexo de Carajás, aumentando a competitividade brasileira no mercado mundial. “As potencialidades de desenvolvimento econômico e social, do Eixo Araguaia-Tocantins, estão fortemente vinculadas à consolidação de seu duplo papel estratégico de elo essencial do sistema intermodal de integração, nacional e internacional, e celeiro da produção primária nacional” (BNDES, 2000:106). É o «core» do modelo de planejamento no contexto atual dos planos do Governo Fernando Henrique Cardoso.

A estruturação do Eixo Araguaia-Tocantins

O estudo²³ centra-se na análise de indicadores econômicos gerais, como o PIB, e setoriais, da agricultura, pecuária, extrativismo mineral, e vegetal e da indústria (agroindústria, têxtil e turismo); sociais (dinâmica populacional, ensino fundamental e qualidade do ensino, desemprego, saneamento e moradia). Esta análise é complementada por indicadores de informação e de conhecimento (centros de pesquisa, escolas técnicas e profissionais, ligações na Rede Nacional de Pesquisa e provedores de Internet) e de meio ambiente (terras utilizadas e

áreas protegidas).

A região do Eixo Araguaia-Tocantins é caracterizada como de excelente potencial para produção de grãos, minérios, serviços e as melhores terras agrícolas²⁴ do país. A figura 8.7 destaca os investimentos previstos para o Eixo. Entretanto este estudo não apresenta nenhuma avaliação a respeito dos prováveis impactos do conjunto das obras sobre a biodiversidade, nem dos Cerrados, nem das áreas de transição ecológica, e sim especialmente pelo papel estratégico de integração intermodal e de facilitar o escoamento da produção.

Entretanto, é importante lembrar que esta não é uma região que se estrutura neste momento. FAISOL (1950), WAIBEL (1955) e KATZMAN (1975) destacam o clássico processo de colonização e desenvolvimento regional em Goiás²⁵. Conquanto interessa nesse momento ressaltar o período mais recente, quando o fator de estruturação é a rodovia Belém-Brasília, implantada nos anos 60, que corta longitudinalmente quase todo o Eixo.

A área definida para este Eixo incorpora integralmente os Estados de Goiás e Tocantins, o Distrito Federal, 80% dos municípios do Maranhão e pequenas áreas do Pará, Mato Grosso e Minas Gerais. São 522 municípios, aproximadamente 16,2 % do território brasileiro. A população, em 1996, correspondeu a 8,2% da população nacional, 12.944.379 habitantes, com densidade relativamente baixa, 9,4 hab/km², média inferior à nacional, mas de dinamismo populacional acelerado marcado pelo crescimento de Palmas, Goiânia e Brasília.

O objetivo principal destacado no estudo do Consórcio Brasileira foram as vantagens existentes para o crescimento econômico no Eixo. A existência de gargalos de infra-estrutura econômica e social é um fato, embora alguns deles já tenham sido atendidos com recursos do *Brasil em Ação*, no período 95-2000, (o corredor multimodal²⁶, - Hidrovia Araguaia-Tocantins e Ferrovia Norte-Sul e Rodovia BR-153 – estavam entre os 60 projetos deste Programa) – ou foram priorizados no *Avanço Brasil* ou ainda com incentivos futuros investimentos privados.

Assim, o grande esforço do Governo tem sido demonstrar que o Eixo poderá se inserir competitivamente, tanto no contexto nacional como internacional, dependendo unicamente do equacionamen-

to dos problemas relacionados à infra-estrutura de transporte. Neste sentido, o estudo ressalta as condições favoráveis da região aos investimentos privados na economia como a própria posição geográfica, as grandes extensões de cerrados, as reservas vegetais e minerais, o potencial hídrico e de transportes intermodal. Como oportunidades de negócios destacam-se a logística, a exploração das hidrovias, aeroportos, rodovias, a geração e distribuição de energia, a agregação de valor nas cadeias produtivas da agroindústria, equipamentos e tecnologias para irrigação e processamento, turismo e ecoturismo.

Mas, para garantir o escoamento eficiente é preciso ainda investir em diversas ações:

1. Construir infra-estrutura de transporte hidroviário (faltam ainda terminais de transbordo, comboios fluviais e condições contínuas de navegabilidade nos rios Araguaia, das Mortes e Tocantins);
2. Facilitar acesso à Estrada de Ferro Carajás para produtos transportados pelos rios Araguaia e das Mortes, que alcançam Xambioá distante 170 km do ponto final da Ferrovia Norte-Sul (Imperatriz-Estreito);
3. Conservar trechos rodoviários;
4. Vencer os obstáculos à navegabilidade do rio até a saída por Belém;
5. Construir pontes sobre os rios na divisa do Maranhão e Piauí, com vistas à incorporação de novas áreas para a produção de grãos na região de Balsas (MA).

Se tais empreendimentos forem realizados será possível explorar o elevado potencial de produção agrícola, visto que a região hoje responde por apenas 5% da produção nacional.

Para suprir a demanda de energia elétrica, o estudo ressalta a necessidade de cumprir o cronograma de implantação, no período 2000-2007, das hidrelétricas da bacia do Araguaia-Tocantins: além da conclusão da UHE Luís Eduardo Magalhães, antiga Lajeado, a implantação da UHE Serra da Mesa e de Cana Brava e a ampliação da UHE Tucuruí, assim como completar a interligação do sistema elétrico brasileiro ao da linha Norte/Sul. Os projetos de usinas de Serra Quebrada, Estreito, Tupiratins e Peixe, todas no rio Tocantins, e Couto Magalhães no rio Araguaia, já estão com seus estudos de viabilidade

realizados. A construção do canal de Santa Isabel e terminais hidroviários fortalecem os investimentos estruturadores do corredor de transporte.

O setor de comunicações também foi utilizado como indicador da potencialidade de investimentos visto ter uma demanda para atendimento de 1,5 milhão de linhas telefônicas até 2007. O atendimento a estas demandas garante a tendência de crescimento do mercado de comunicações por Internet e por telefonia fixa ou móvel, sobretudo tomando-se em consideração que inúmeras cidades ainda não possuem esses serviços.

Quanto à educação e saúde, propõe-se a ampliar o atendimento por meio da implantação de equipamentos sociais em outras cidades fora do eixo Goiânia-Brasília, assim como o ensino médio profissionalizante nas cidades de porte médio; investimento na qualificação e melhoria do quadro de professores. Prioridade também deverá ser dada a programas de controle e/ou erradicação de endemias, e na ampliação do sistema de abastecimento de água.

A soja e a demanda de investimentos

Com a intensificação dos investimentos para viabilizar um sistema mais eficiente para o escoamento da produção, o Governo espera que ocorram investimentos privados em agro-indústrias, em função da proximidade das áreas de produção agrícola (soja, milho, algodão) ou pecuária (aves, suínos, bovinos), de madeira ou de produção resultante do desdobramento do complexo de Carajás, o que, espera-se, aumentará a competitividade brasileira no mercado mundial. “As potencialidades de desenvolvimento econômico e social do Eixo Araguaia-Tocantins estão fortemente vinculadas à consolidação de seu duplo papel estratégico de elo essencial do sistema intermodal de integração, nacional e internacional e celeiro da produção primária nacional”²⁷.

A produção da soja nos estados do Pará, Tocantins e Goiás cresceu 81%, entre 1991-1994, com uma produtividade de 2,5 ton. / hectare, superior à média nacional (Brasil, MPO: 1997). No ano 2000 o Mato Grosso tornou-se o maior produtor de soja do país. A produção moderna, normalmente, altera a estrutura de produção e intensifica as relações com a estrutura fundiária, como evidenciada no figura 8.8: o primeiro mostra que, no período de 1977 a 1996, enquanto em Estados tradicionalmente produtores, no extremo sul do país, ocorreu uma redução da

Tabela nº 7 - Produção de soja (t) em Estados da Amazônia Legal e no Brasil

Programas	Maranhão	Rondônia	Pará	Tocantins	Mato Grosso	Brasil
1993	87.370	10.852	-	26.506	4.118.726	22.590.978
1994	140.637	11.052	-	57.585	5.319.793	24.931.832
1995	162.375	10.800	-	36.191	5.491.426	25.651.272
1996	194.868	11.250	-	14.030	4.759.114	23.210.877
1997	252.000	8.900	1.180	19.700	5.721.300	26.160.000
1998	302.400	14.100		80.200	7.150.000	31.364.400
1999	390.500	19.500		93.800	7.134.400	30.752.800

Fonte: CONAB, 1999. IBGE, 2000.

produção de soja, na região Centro-Oeste e limites sul da Amazônia, este produto conquista terreno e passa a ser produzido especialmente nos Estados do Mato Grosso, Goiás, Maranhão e oeste baiano. Ao mesmo tempo, constata-se também a concentração de propriedade, representada pelos estabelecimentos agrícolas maiores que 2000 hectares. Como no início do processo de ocupação em regiões pioneiras são as pequenas propriedades que predominam, quando ocorre a consolidação destas frentes, as mesmas são compradas por grandes proprietários, promovendo a concentração que é necessária para produções que exigem investimento de capital e mecanização. A variação tanto em número quanto na proporção de grandes estabelecimentos é bastante elevada.

Hipóteses podem ser elaboradas a partir dessa dinâmica que segue um ciclo que já caracteriza a frente pioneira brasileira: a pequena produção descapitalizada é substituída pela pecuária, num primeiro tempo, para ser posteriormente substituída por uma produção de grãos para exportação. Se tomarmos em consideração o que já ocorreu nestas regiões, é provável que grande número de pequenos produtores que saíram do Sul e que compraram terras – mais baratas – no Centro Oeste e Amazônia, ou, mesmo os sem-terra que hoje perambulam nestas áreas, podem ter tido sua origem no momento que a soja passou a ser o produto de exportação brasileiro. Há tendências de que essa dinâmica fundiária se repita nas novas regiões do Eixo incorporadas aos novos processos produtivos.

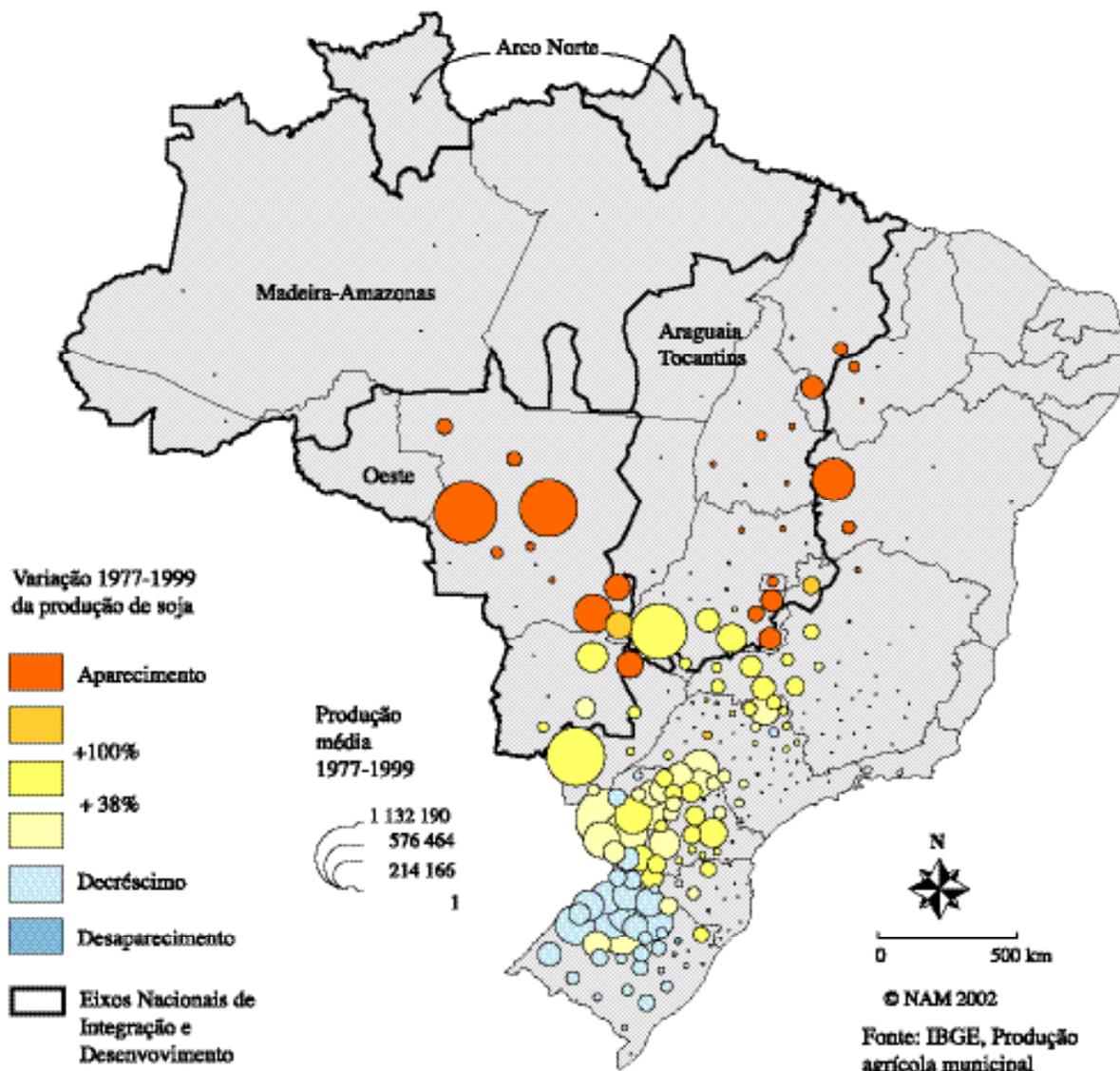
Em novembro de 2000 foi divulgado o novo Plano de Desenvolvimento para a Região, cujas bases lan-

çadas em 1997, apresentam uma análise econômica do potencial a ser explorado, ressaltando, especialmente as vantagens ambientais (climáticas, pedológicas e hidrológicas) dos Cerrados. As prioridades identificadas foram integradas no Plano PluriAnual 2000-2003: infra-estrutura econômica (corredores de rodovias, ferrovia, hidrovias; energia elétrica, comunicações) e social (educação, saúde, habitação), apoio às atividades produtivas (reforma agrária, Pronaf), apoio à ciência e tecnologia (quase que exclusivamente os Centros da Embrapa e universidades). Neste contexto de investimentos previstos, o anexo 5 destaca os projetos de maior porte financeiro (acima de US\$ 50 milhões) inscritos no âmbito desse PPA.

No entanto, reforçando a argumentação da prioridade voltada para o crescimento econômico em detrimento de outros aspectos do desenvolvimento, o documento (Brasil, MPO: 1997) traz uma análise densa do potencial econômico a ser explorado, entretanto é extremamente negligente com aspectos ambientais, citando, em dois pequenos trechos, que a diversidade ecológica do Centro-Oeste é extremamente promissora para a atividade de ecoturismo, ou seja, uma visão de exploração econômica, inexistindo um estudo da capacidade de suporte dos ecossistemas centro-estinos.

Em outras palavras, a maioria dos quadros técnicos do governo compartilhavam da idéia de responder aos desafios da globalização, da abertura comercial e da inserção competitiva da economia brasileira com uma estratégia organizada em agendas de desenvolvimento. Na prática, mesmo que alguns setores, primeiramente o da política ambiental, dis-

8.8 - Progressão da frente da soja 1977-1999



cordassem da forma de abordagem do tema, a opção pela competitividade brasileira ao mercado mundial prevalece.

A histórica integração regional

Consideráveis investimentos públicos foram aplicados, desde os anos 20, procurando aumentar a produção agro-pecuária e a importância do Estado de Goiás, sempre periférico à economia nacional. Acelerou-se a construção da rede de rodovias e da cidade de Goiânia, nos anos 30. Entre os anos 1940 e 1975, a taxa de crescimento do Estado atingiu 60% a cada década (KATZMAN, 1975), dinâmica marcada sobretudo pela transferência da capital federal, Brasília, da “Marcha para o Oeste” e da

conclusão da rodovia Belém-Brasília. As consequências desta reorganização espacial e da política de desenvolvimento regional podem ser sintetizadas, segundo KATZMAN (1975) em um processo de abertura da produção comercial das fazendas, facilitada pela ferrovia (1919-1940); a indução do desenvolvimento agrícola; ao incremento dos padrões de consumo na região; à ligação entre o centro sul e o maior entreposto da Amazônia - Belém, que provocou crescimento das exportações industriais e agrícolas, de São Paulo para Belém, e atraiu um contingente de 150.000 migrantes para Goiás, no período 60-70. Nos anos 80, o processo de ocupação econômica ganhou corpo com o Projeto Grande Carajás.

A despeito dos pesados investimentos desse período, a estruturação deste espaço em área de fronteira econômica tem uma longa história, como já foi citado. As consequências sociais que acompanharam este processo ocorreram no início da década de 80. Na região do Bico de Papagaio, SADER (1983) destaca os principais conflitos nas formas de apropriação do espaço: os posseiros; os grandes proprietários e os grandes empresários, o espaço urbano embrionário e em estruturação e as instituições que se movimentavam neste processo, através do Estado, dos programas de desenvolvimento, de sua política de crédito e incentivos fiscais; da organização camponesa; da ação da Igreja. O Estado era financeiramente forte e autoritário, e dirigia seus benefícios ao grande empresário, ao fazendeiro, ao político; agia autoritariamente no controle dos movimentos de organização social. Não cabe aqui uma análise deste tema, já realizada por especialistas²⁸, mais é preciso relembrar algumas consequências daquele período. Os posseiros e os pequenos produtores, situados em regiões de interesse para o grande capital eram expulsos, utilizando-se de todos os tipos de ardis, desde ações judiciais nas quais os próprios juizes promoviam as grilagens, até posse, de grandes áreas para empresas, sob a proteção de deputados, ou mesmo da operação militar deflagrada em 1979, na qual se estabeleceu uma aliança entre órgãos militares e de segurança com grandes proprietários (BOTELHO, 1981).

Segundo KOTSCHO (1982), no início dos anos 70, os primeiros conflitos ocorreram em Imperatriz, Santa Luzia e Açailândia (MA) e São Domingos do Capim (PA), e marcaram o início do processo de grilagem, de especulação, e destruição organizada das famílias de posseiros. A partir daí, durante cerca de 10 anos, a Igreja passou a atuar ativamente na defesa da população ameaçada, e na denúncia e combate, à marginalização social que tal processo provocava.

Os conflitos de terra se davam principalmente entre os colonos migrantes, os sem-terra, os trabalhadores agrícolas recrutados especialmente no Nordeste e os pecuaristas, e entre estes e os índios. A extrema violência destes conflitos resultou na ocorrência de inúmeros assassinatos. Tal era a dimensão deste quadro de conflitos que o Estado acabou sendo forçado a tomar providências e criou

o GETAT (Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins), em fevereiro de 80, encarregado de resolver a complexa situação fundiária, especialmente no Bico do Papagaio.

A dinâmica desta fronteira associou um grande fenômeno de mobilidade cuja característica é o forte êxodo rural com a explosão das cidades, sem formar, entretanto, um sistema urbano mais sólido. Ao mesmo tempo, outros fatores provocaram na Região um conjunto de impactos ambientais, como a abertura de estradas, os incentivos fiscais para a Amazônia, a dificuldade de controle sobre grandes extensões e sobre projetos baseados no uso de recursos naturais. Além destes, a coleta seletiva de madeira e o desmatamento de 50% dos lotes de assentamentos agrários para acessar o título de propriedade contribuíram fortemente para as altas taxas e volume total de desmatamento entre os anos 78 e 98²⁹, representado na tabela 8.

Tabela nº 8 – Volume do desmatamento em hectares

ESTADOS	Janeiro 1978	Agosto 1988	Agosto 1998
Pará	56 400	139 300	188 372
Tocantins	-	22 300	26 404
Maranhão	63 900	92 300	100 590
Mato Grosso	20 000	79 600	131 808
Amazônia	152 200	401 400	551 782

Fonte: INPE, 2000

Simultaneamente, uma nova ordem econômica era pensada para a Região, marcada pelos grandes projetos que visavam a produção empresarial e não possuíam caráter social. Segundo KOTSCHO (1982), BARBOSA (1996) e OLIVEIRA (1996) os recursos eram fornecidos pelo orçamento público, via BNDES, através de empréstimos bancários internacionais com o aval do Estado.

Dos projetos orientados para a produção agrícola pode-se destacar o Programa de Desenvolvimento Integrado Araguaia-Tocantins (Prodiat), em convênio com o Banco Mundial, voltado para a produção de alimentos para 100 milhões de pessoas, destinado à exportação.

Os outros, se orientaram para o complexo centrado sobre a barragem de Tucuruí, o complexo de alumínio no Pará e para instalações necessárias à exploração da Serra dos Carajás - o Programa Grande Carajás, analisado no capítulo 1.

8.3 Saneamento



Os principais problemas ambientais estão, hoje, nas cidades e especialmente em suas periferias: programas de saneamento e equipamentos de bairros podem reduzir mais os impactos ambientais e atingem um número de pessoas do que muitos programas "verdes". Rio Branco (Acre) 1998 e Macapá (Amapá) 1999

Outro projeto importante foi o Projeto Rio Formoso, de produção de arroz irrigado, implantado pelo Governo de Goiás, em área do Eixo Araguaia-Tocantins. O Governo construiu toda a infra-estrutura econômica para a irrigação, armazenamento e escoamento. Com isto, segundo BARBOSA (1996), ocorreu a valorização das terras e simultaneamente provocou a expulsão de posseiros que moravam na região e não possuíam títulos de propriedade. Assim que as obras foram concluídas a área foi repassada para as cooperativas privadas, que possuíam um número extremamente restrito de cooperados, muitos dos quais sem nunca terem tido vínculo com o meio rural. Com o aval do Estado, uma das cooperativas – a Cooperformoso – conseguiu financiamentos bancários para ampliar a produção, penhorando toda a produção futura, sem que os cooperados tivessem conhecimento do fato. Tais recursos foram desviados. Para solucionar a situação o Estado brasileiro age: o Estado de Goiás assume a enorme dívida, a qual foi repassada para o Governo federal, quando o Estado do Tocantins foi criado.

Para concluir, pode-se considerar que a política engendrada pelo Estado federal atingiu os objetivos e algumas das metas previstas para essa região, deixando também suas marcas impressas no território, as marcas do processo histórico vivido pela região: o povoamento, a construção de estradas, o crescimento da produção comercial e para exportação.

Mas, é impossível esconder os custos sociais e ambientais deste processo, os quais jamais foram mensurados, embora tenham sido estudados por HÉBETTE e MOREIRA (1996); KOTSCHO (1981), entre outros, em sua relação políticas / resultados quando revelaram a situação social das áreas rurais amazônicas: terras indígenas invadidas, expulsão e mortes pela luta pela terra, concentração fundiária, crescimento da periferia das cidades. Hoje sabemos que os Cerrados brasileiros são ecossistemas vulneráveis estando em risco de extinção, conforme nos mostram os estudos recentes da Conservation International (PÁRA-RAIOS, 2000) que os classificam em 12º lugar, entre os 25 ecossistemas mais ameaçados de extinção no mundo, embora tenham sido classificados como “Patrimônio Nacional” na Constituição Nacional;

somente no ano 2000 foram estabelecidas estratégias para sua conservação no âmbito do Programa Nacional da Biodiversidade (PRONABIO) e do projeto PROBIO.

Salta aos olhos que desde àquela época, a incorporação dos espaços e implantação das redes de infra-estrutura não foram convergentes com a preocupação conservacionista ou de sustentabilidade ambiental.

As perspectivas futuras...

A decisão de dar ao Eixo Araguaia-Tocantins um papel econômico estratégico, fez com que algumas questões de ordem ambiental e social fossem colocadas à margem. As decisões de integrarem-se pontos dinâmicos regionais às exigências do mercado internacional, podem repetir o processo de avanço capitalista anterior, quando as relações de produção na região foram desestruturadas, concentrando propriedades e privilegiando a exportação, com exigências tecnológicas diferenciadas às da produção para consumo interno e destruiu-se a pequena produção para o consumo local. Apesar de ter-se consolidado um espaço produtivo, ocorreram consequências ambientais relacionadas à perda de solos agricultáveis, a assoreamentos e contaminação de rios por agrotóxicos. Pela ampliação da mecanização – um novo padrão técnico, reduziu-se a necessidade de mão-de-obra, marginalizando sobretudo pequenos produtores e populações tradicionais ou expulsando-os para regiões mais distantes ou sendo lançando-os para as periferias urbanas.

Este modelo reforçará o *padrão territorial linear* de concentração (nas bordas dos rios ou das estradas) característico da dinâmica dos anos 90, onde fenômenos como a migração e aumento das densidades, o crescimento em número das cidades, a expansão da produção agrícola, expandiram os focos de desmatamento e as queimadas acentuaram-se (THÉRY, 2000; BECKER, 2000). Os inter-espaços, neste padrão, são locais de baixa densidade social e econômica, propícios à permanência das grandes extensões de terras e de concentração de grandes propriedades.

Por decorrência, se um complexo de infra-estrutura de grande porte é construído objetivando escoar uma produção agrícola tendente a aumentar, novas áreas de produção deverão ser incorporadas ao pro-

cesso produtivo, implicando provavelmente um avanço sobre áreas de cerrado ou de florestas ainda nativas, causando sua substituição.

Do ponto de vista da alteração da estrutura fundiária existente, o processo ocorrido, entre 1985 e 1996, já mostra um crescimento de cerca de 15% dos grandes estabelecimentos (maior que 2000 ha), concentração que ocorreu antes mesmo da produção ser aumentada. Se tomamos o aumento de produção previsto, a necessidade de capital e outros instrumentos para a exploração do meio rural, a tendência será intensificar mais ainda o processo de concentração da propriedade e do aumento da população urbana. A evolução da população urbana nos estados amazônicos, evidenciada na tabela nº 9 e no figura 8.9 corroboram

rem sem as respostas necessárias às demandas sociais existentes, a se basearem somente nos parâmetros de produtividade e competitividade ditados pelo processo produtivo mundializado, a consequência será fragilização, ainda maior, da capacidade de atuação do Estado, os conflitos ambientais e a exclusão social, como os únicos resultados do processo. É preciso que tais questões sejam efetivamente debatidas e as políticas sejam ampliadas na região, como por exemplo, para garantir o financiamento às experiências de sistemas agroflorestais ou para o aproveitamento de produtos típicos dos cerrados, além de incluir a programação de investimentos sociais em atividades que incorporem as populações locais. Na análise anterior, ao se desvendar os aspectos

Tabela nº 9 - Evolução da população urbana 1970 - 2000

ESTADO	1970	1980	1991	1996	2000
Acre	59 307	132 169	258 520	375 404	369 796
Amapá	62 451	103 735	234 131	330 590	423 581
Amazonas	405 831	856 617	1 502 754	1 766 166	2 108 478
Maranhão	752 027	1 083 768	1 684 048	2 377 735	2 610 943
Mato Grosso	684 189	654 952	1 485 110	1 695 548	1 982 969
Pará	1 201 966	1 667 356	2 596 388	2 949 017	4 115 774
Rondônia	59 564	228 539	659 327	762 864	883 048
Roraima	17 481	48 734	140 818	174 277	246 732
Tocantins	-	293 442	530 636	741 009	858 388
Total	3 062 816	5 071 292	9 093 723	11 114 606	11 695 548

Fonte: IBGE, 1996 e 2001

a afirmação anterior.

Por outro lado, um aspecto a ser ressaltado é o alto índice de analfabetos que já existia em 1991, nos Estados de Tocantins (46,7%), Maranhão (54,8%), Pará (43,5%), Goiás (36,2%). Este elevado índice de analfabetos constitui-se um potencial quadro de exclusão social. Se não se investir fortemente em educação básica e em capacitação profissional este contingente de população certamente não terá condições de acesso aos novos postos de trabalho, advindos dos novos investimentos.

Neste cenário, torna-se fundamental, como primeiro passo, atuar rapidamente na regulação e normatização desta nova fase de integração. A continua-

da retomada do planejamento e dos vetores estruturantes do território, incorporados pelo PPA 2000-2003, e dos objetivos da atual política brasileira, alicerçada nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento identificou-se a coexistência das políticas nacionais desenvolvimentistas e conservacionistas. Estas políticas tem suas estratégias territoriais em conflito pois, por um lado continuam induzindo o processo de incorporação de novas áreas destinadas aos assentamentos agrários, e por outro lado, tem como objetivo maior a expansão do moderno setor agro-pecuário. No capítulo nove, a seguir, deter-se-à na avaliação dos elementos dessas políticas.

Notas

¹ Alternativas para a construção desse novo pacto federativo foram estudadas pelo IPEA no início da década que chamou a atenção para dois fatores fundamentais na negociação da descentralização: de um lado uma maneira de eximir-se de encargos; do outro, uma forma de obtenção de novos recursos, sem a contrapartida segura da prestação dos serviços públicos correspondentes. Citado em COUTINHO (2001).

² Deve-se reconhecer o mérito da Associação Brasileira de Orçamento Público - ABOP- na sua participação ativa no processo constituinte. Curiosamente, não existe ou existiu associação análoga de “planejamento público”, nem houve interlocutores credenciados a essa representação naquele processo.

³ Um estudo pormenorizado a respeito deste tema foi elaborado por Brandão & Galvão e apresentado no Seminário de Economia Política, UNICAMP, novembro.2000.

⁴ COSTA (1999) atribui ao conhecimento e utilização do estudo «Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores do desenvolvimento – subsídios ao planejamento da gestão ambiental» o mais forte indício de que o planejamento federal passava a apreender a dimensão ambiental como um dos elementos importantes num processo planificador. O trabalho de atualização e re-planificação do «PPA em 1995, pela primeira vez, se fez partindo da decisão por um planejamento integrado, no qual dever-se-ia partir dos lugares, das regiões e do espaço. Portanto, do território e não dos temas. Então essa foi uma mudança de conceito, o pessoal de planejamento, que sempre foi acusado de pensar o desenvolvimento em termos de estradas, ferrovias, hidrelétricas,... estava chamando o pessoal do meio ambiente para pensar os próximos 4 anos numa nova concepção, num novo patamar...” (Conferência realizada no âmbito dos «Ateliers de Análises Prospectivas» no Núcleo de Apoio às Políticas Públicas da Amazônia da Secretaria da Amazônia, MMA, em novembro de 1999)

⁵ Expressão utilizada em documentos e sites oficiais do Governo Brasileiro.

⁶ Produtos do Edital BNDES PBA/CN-01/97 foram estudos que delimitaram os Eixos, os Portfólios e o Banco de Dados, realizados pelo Consórcio Brasiliana

⁷ No câmbio de 03/janeiro/2000.

⁸ Conferência realizada no âmbito dos «Ateliers de Análises Prospectivas» no Núcleo de Apoio às Políticas Públicas da Amazônia da Secretaria da Amazônia, MMA, em novembro de 1999.

⁹ Os conceitos e as 9 áreas estão definidos nos relatórios do Edital BNDES PBA/CN-01/97, concluídos em 1999. O relatório síntese cita: “um conceito de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, que corresponde a uma primeira evolução da visão dos “corredores de exportação” é o utilizado no PPA 1996-1999... Na nova edição do PPA (2000-2003) o conceito é aplicado com maior amplitude, permitindo sua utilização adequada ao planejamento regional” (Brasiliana, 2000:10)

¹⁰ Conferência pública realizada em 22 de maio de 2000 na Universidade de Tübingen, Alemanha, por ocasião do jubileu do professor Gerd Kohlhepp.

¹¹ Leila Christina Dias, Réseaux d’information et réseau

urbain au Brésil. L’Harmattan. 1995.

¹² O estudo classifica como Eixos da Amazônia apenas os Arco Norte e Madeira-Amazonas e do Centro-Oeste os Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins. Entretanto como o universo utilizado na pesquisa é a Amazônia Legal serão objeto de análise o conjunto dos 4 Eixos.

¹³ Documento *Avança Brasil – Development Structures for Investment*, Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Banco Nacional do Desenvolvimento, novembro. 1999. Incluem-se na infra-estrutura econômica os recursos destinados à energia, transportes, telecomunicações e infra-estrutura hídrica; no desenvolvimento social a previdência social, saúde, trabalho e emprego, educação, habitação e urbanismo, assistência social, saneamento, reforma agrária e esporte e lazer; no setor informação e conhecimento desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento científico e difusão do conhecimento científico e tecnológico.

¹⁴ O relatório do Consórcio define que “área de influência do Eixo é o território complementar definido a partir das espacialidades das relações sociais, no sentido amplo, presentes nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na rede de cidades e sua hierarquia peculiar” (Brasiliana, 2000:14)

¹⁵ O PPA é elaborado para 5 anos, sendo sempre o último ano correspondente ao primeiro ano de um novo mandato presidencial. A primeira experiência do PPA 1991/1995 tratou-se praticamente de uma programação financeira que representava a ação de cada Ministério ou órgão setorial, organizadas tematicamente, dispersas espacialmente. Nos primeiros anos de vigência, a instabilidade monetária determinou uma deterioração crescente mesmo de seu núcleo efetivo representado pelo arranjo “programático-operacional”, frente à incapacidade de se assegurar mínima correlação entre orçamentos e execução financeira. Segundo Brandão & Galvão (2000) o PPA, então, foi revisto por duas vezes no curto espaço de três anos, de tão distante que estava da configuração real dos dispêndios sendo que a sua última revisão, determinada pela Lei que estruturava novamente o governo após o impedimento do Presidente Collor, sequer foi aprovada pelo Congresso Nacional. O novo PPA formulado para o período 1996/1999 logrou alcançar maior aceitação e prestígio que os anteriores, num momento político em que José Serra assume o Ministério do Planejamento e impulsionou o PPA a ocupar o espaço vazio dos Planos. Na elaboração dessa última revisão, antes da período de elaboração do PPA 95-99 foram introduzidas metodologias que permitiam a incorporação de entes geográficos (lugares, regiões) em complementação a abordagem temática e novo modelo de gestão governamental, por Programas.

¹⁶ O valor aprovado pelo Congresso foi de R\$ 1.031.862.496.487,00, correspondendo a US\$ 560.794.835,05 (câmbio de 03/janeiro/2000).

¹⁷ Alguns especialistas no tema defendem a suficiência dessas transformações para a recuperação do planejamento público, acreditando ser a revolução dos “meios”, mediante o avanço dos controles e do monitoramento das ações, o caminho adequado para reativar essa função. Cf. GARCIA (2000). Em

sentido contrário, BRANDÃO e GALVÃO (2000) consideram que as mudanças do novo PPA são, ao menos em parte, condições necessárias mas não suficientes. Sem a recuperação e democratização dos espaços normativos do planejamento, com o estabelecimento de processos e mecanismos que favoreçam sua formulação e legitimação política, não se conseguirá avançar no estabelecimento de uma sistema de planejamento ajustado à nova ordem democrática vigente.

¹⁸ É a seguinte denominação dada a estes Programas: Programa de Gestão Urbana; Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano; Programa de Gestão da Política Fundiária; Programa de Gestão da Política de Meio Ambiente; Programas de Gestão da Política Nacional Integrada e Programas de Administração de Redes e Sistemas.

¹⁹ No detalhamento do PPA 2000-2003 o agrupamento das ações foi diferenciado, embora estejam classificadas utilizando a mesma tipologia e mesmo setor (ex: social, econômico, etc.).

²⁰ No câmbio de 03 de janeiro de 2000.

²¹ A estimativa, para 2002, só para o Estado do Amazonas foi de R\$ 82,6 milhões, montante que deverá contemplar o setor rural com 50%, a indústria com 40% e comércio e serviços com 10%. 35% do volume de recursos para o setor rural é destinado à agricultura familiar. As prioridades definidas para a oferta de crédito no Amazonas: no setor rural (bovinocultura, piscicultura, pesca artesanal, fruticultura, essências florestais, avicultura de postura, oleicultura e as culturas industriais; no setor industrial (indústria do pescado, agroindústria de beneficiamento de frutas tropicais, setor moveleiro, química fina – fármacos e cosméticos – e o turismo – convencional e ecológico; nos setores comércio e prestação de serviços (a comercialização e serviços voltados para o atendimento de atividades apoiadas pelo FNO e

ligadas aos setores rural e industrial. (jornal A crítica de 06 de fevereiro de 2002).

²² Expressão utilizada frequentemente nos estudos feitos pelo consórcio Brasiliana ao Edital BNDES PBA/CN-01/97.

²³ Edital BNDES-PBA/CN-01/97: o estudo apresenta a delimitação, o diagnóstico e análise da interação interna e externa entre eixos. Estes estudos foram baseados no conceito de “missing links” (gargalos), um conceito fundamental para a área de transportes, expandido, posteriormente, para outros setores da infra-estrutura econômica, energia e comunicações.

²⁴ É importante verificar como o conceito de *melhores terras agrícolas* é relativo: Nos anos 70, no início do processo de expansão da fronteira agrícola e incorporação de novas áreas ao sistema produtivo, os Cerrados eram considerados como *terras inaptas ou inapropriadas para a agricultura*. Após o desenvolvimento de pesquisas e identificação, seleção e melhoramento de sementes, hoje estas mesmas terras são reclassificadas como *melhores terras*...

²⁵ O Estado de Goiás englobava as terras do Estado do Tocantins, criado em 1988.

²⁶ Os resultados do *Brasil em Ação* foram: pavimentados 108 dos 154 km e 14 pontes no trecho rodoviário BR-153/PA; 120 km e 8 pontes no trecho ferroviário entre Imperatriz e Estreito. As obras de derrocamento e dragagem aguardam a licença ambiental. (Brasil. MPO: 2000:51).

²⁷ Relatórios do estudo da Brasiliana (Edital BNDES PBA/CN-01/97). Setembro de 98 e janeiro de 1999.

²⁸ Para maior detalhamento e compreensão ler Barbosa, Y (1996); Botelho, M (1981); Kotscho (1982).

²⁹ INPE/MCT, 2000. Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (1998-1999).

Capítulo 9 - Conflitos de estratégias e impactos territoriais

Numerosas mudanças ocorreram, entre o início dos anos 1970 e a década de 90, alterando substancialmente tanto a forma de conceber e de decidir politicamente como a gestão das políticas públicas, incluindo nelas as territoriais. Apesar dessas transformações, ao se analisar os impactos e o comprometimento ambiental no território amazônico percebe-se que elas estão vinculadas a vetores com forte poder de reestruturação do território brasileiro.

Os primeiros, os mais profundos desses vetores, correspondem à implantação da infra-estrutura econômica que provoca a ação antrópica sobre os diferentes ecossistemas. Podem ser vistos como corredores de maior intensidade, construídos em torno das estradas, e que provocam intensos desmatamentos e também deslocamentos de população e atividades econômicas. Assim, para a análise dos impactos territoriais na Amazônia toma-se como ponto de partida uma das conclusões de BRASIL (1995) ao destacar que em escala nacional a expansão da infra-estrutura viabilizou uma rede de fluxos, irradiando influências para todos os setores, as quais foram extremamente negativas para o meio ambiente amazônico.

Os segundos são decorrentes da incorporação de novas áreas pelas frentes pioneiras, impulsionadas pelas políticas de governo, complementam os primeiros. Outra conclusão apontada em BRASIL (1995) ressalta que as políticas de governo visavam a incorporação dos espaços no mercado nacional e internacional, incumbindo-se de equipar o território e disponibilizar seus recursos naturais, oferecendo-os, a custo rebaixado, ao mercado, usando como estratégia o avanço da infra-estrutura, utilizando-a como alavanca para os investimentos. Esta estratégia repete-se no *Avança Brasil*.

Num conjunto maior, foram esses os dois vetores mais importantes, capazes de provocar deslocamentos e reestruturações do território brasileiro.

Ao concluir a análise dos aspectos do comportamento espacial, das repercussões ambientais e das

principais tendências dos macrovetores, BRASIL (1995) ressalta que as maiores tendências de crescimento e expansão dos processos impactantes coincidem com os locais onde as instituições estaduais, regionais e municipais se mostram mais debilitadas.

E nesse contexto que pretende-se evidenciar as divergências do projeto nacional de adensamento econômico da Região em relação às exigências da atual mundialização, nos aspectos relativos à valorização da ecologia e do meio ambiente, e, simultaneamente pretende-se identificar em que convergem com o clamor dos diferentes segmentos da sociedade nacional, pela conservação.

Como as novas parcerias, as articulações das cooperações bilaterais e multilaterais e as novas tecnologias de gestão incluem a dimensão ambiental, poder-se-ia supor o atendimento à essas exigências. Em outras palavras, esses elementos aproximam valores globais à escala local, obrigando a construção de outros modelos de tomada de decisão. Um processo cotidiano que liga esses aspectos e que vem se consolidando, concomitantemente, à presença dos discursos e programas de desenvolvimento sustentável.

No seio desta problemática, a associação dos temas descentralização-governança-democracia local, evidenciam a necessidade de incluir atores públicos e privados nas decisões e de implantar mecanismos adequados à estas escalas territoriais. Esta idéia de governança, disseminada mundialmente, consiste, assim, que cada grupo aceite e faça compromisso com cada um dos outros. Para isto, procurou-se apoiar no pensamento de TÉNIÈRE-BUCHOT (2001:46) que considera a aplicação deste conceito baseada num esquema tríptico que liga poderes públicos, interesses privados e aqueles que se representam a si mesmos: o meio ambiente, os cidadãos, os usuários-consumidores. Analisado no capítulo sete, esses métodos vem sendo aplicados em alguns casos de gestão dos recursos naturais na Amazônia, provocando uma retração da intervenção pública do Estado federal, em favor da escala local, constituída pelas comunidades, governos municipais, organizações não-governamentais, apoiadas por instituições bi e multilaterais.

Ainda que tais processos possam indicar uma mudança da gestão do desenvolvimento amazôni-

co, os mesmos induzem à reflexão a respeito destes novos caminhos, vistos como forma de desfazer as contradições entre a sustentabilidade e os requerimentos da economia de mercado. Mundialmente difundido nos projetos de meio ambiente, de gestão urbana e de desenvolvimento, financiados pelo Banco Mundial, e aplicados por meio dos instrumentos de gestão exigidos, estes procedimentos tem sido criticados por segmentos científicos, que, ao avaliarem ser esta instituição defensora do modelo liberal, suas exigências provocam a ascensão da escala de gestão em prejuízo do poder de regulação. DORIER-APPRILL e JAGLIN (2002) procuram mostrar como estas concepções representam a «face boa» deste modelo.

Neste contexto, novos modelos para a Amazônia devem ser alicerçados no aproveitamento de suas potencialidades fundamentando-se na criação de novos setores econômicos que gerem novos empregos, que beneficiem as populações locais, não podendo mais repetir as conhecidas formas de uso agro-pecuário ou industriais implantadas até agora e que tantos problemas causaram e continuam causando.

No entanto, as tendências objetivas dos processos em curso mostram que a Amazônia insere-se no projeto nacional de integração continental e de competição mundial. Neste caso, que perspectivas pode-se ter quanto ao futuro das florestas e outros ecossistemas, de sua população, da extensão dos impactos ambientais?

Os contra-sensos entre conservação e ocupação, entre sustentabilidade e economia de mercado, as contradições entre velocidades e ritmos de produção e de renovação da capacidade dos ecossistemas se reforçarão ou existirão meios e instrumentos para encontrar pontos de compatibilidade entre tais princípios na construção de um novo modelo? A análise a seguir privilegiará os impactos decorrentes destas incoerências e as perspectivas futuras.

1. As contradições no Programa *Avança Brasil* e seus impactos

A Amazônia de hoje continua sendo exposta a contraditórias políticas públicas, origem de repercussões diferenciadas. As políticas ambientais mesmo com a grande evolução legislativa e de mecanismos e instrumentos operacionais, conti-

nuam fechadas em si, sendo poucos os setores a servirem-se desses instrumentos; as políticas de base econômica repetem ainda antigos modelos. As explícitas estratégias territoriais da atual política federal provocam inúmeras transformações na Região, ao privilegiar a construção das redes logísticas no interior dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e ao manter a implantação prioritária dos assentamentos agrários na Amazônia.

Os dois vetores são significativos e deles dependem as dinâmicas atuais, suas configurações no território e seus resultados ambientais positivos ou negativos.

Antes de analisar detalhadamente a política de assentamentos agrários - o segundo vetor de transformação - é preciso esclarecer que a mesma é classificada pelo Governo federal como uma política social, dando-se maior importância à redução da pressão do MST em detrimento da própria produção. Assim, não é prioridade a implantação e complementação da infra-estrutura viária, energética e de comunicações na Região para servir as áreas de projetos de assentamentos agrários. Ao contrário, a expansão dessas novas redes físicas deverão servir para atender as necessidades de setores do agrobusiness e outras organizações privadas. Ficam, por enquanto, suspensas algumas questões acerca de prováveis impactos decorrentes de infra-estruturas, da acessibilidade dessas redes pelos projetos de assentamento agrário, da articulação dos traçados das mesmas entre os projetos de assentamentos e os pontos de comercialização de produtos.

Implícitas no contexto do primeiro vetor a questão da velocidade em que áreas estão sendo desmatadas para serem incorporadas ao espaço produtivo nacional, a implantação de novas infra-estruturas torna-se um elemento de ampliação das preocupações com a continuidade e o agravamento desse processo. A vulnerabilidade da floresta, em função das características do novo estrato vegetal reconstituído após queimadas e extração seletiva de madeira, continua estimulando discussões em foros mundiais. ONG não cessam de denunciar nem de apresentar proposições, nem sempre aceitas por governos nacionais. Paulo Adário, coordenador da campanha da Amazônia do Greenpeace, em A Crítica de 15 de maio de 2001 afirma que:

“conter a destruição das florestas se tornou uma

9.1 Serrarias



As serrarias são atividades de grande importância na Amazônia. Poucas delas têm plano de manejo e a maior parte usa madeira tirada de desmatamentos ou de corte seletivo nas matas primárias. Norte de Mato Grosso, 2001

prioridade mundial, e não apenas um problema brasileiro. Restam hoje, em todo o planeta, apenas 22% da cobertura florestal original. A Europa Ocidental perdeu 99,7% de suas florestas primárias; a Ásia, 94%; a África, 92%; a Oceânia, 78%, a América do Norte, 66%, e a América do Sul, 54%. Cerca de 45% das florestas tropicais, que cobriam originalmente 14 milhões de quilômetros quadrados (1,4 bilhão de hectares), desapareceram nas últimas décadas. No caso da Amazônia brasileira, o desmatamento da região, que até 1970 era de apenas 1%, saltou para quase 15% em 1999. Uma área do tamanho da França, desmatada em apenas 30 anos»

Estes dados induzem ao estabelecimento de estreitos vínculos entre a importância do problema do desmatamento e os novos programas governamentais do *Avança Brasil*. Assim, a análise do vetor infra-estrutura e suas consequências tem como ponto de partida os itinerários traçados, as obras previstas, os tipos de transportes que estão projetados e suas áreas de influência. Os primeiros nexos se sobressaem, em especial, entre os locais de agricultura moderna e das instalações das grandes empresas de produção e/ou transformação destes produtos e as grandes extensões plantadas. A conjunção desses elementos com as atuais taxas de desmatamento e com as condições de risco decorrentes da inflamabilidade da floresta, fazem sobressair as zonas de ocorrência de potenciais problemas.

Transportes, desmatamento e queimadas

As taxas de desmatamento anunciadas pelo MMA e INPE (1999 e 2000) mostraram alteração no perfil dos responsáveis e a concentração desse processo no Arco do Desmatamento. Ao divulgarem estes valores, o INPE/MMA mostraram terem feito uma alteração metodológica para obtenção dos dados: a partir desta data, o monitoramento passou a ser realizado, separadamente, por tipo de vegetação, ou seja, passaram a acompanhar como este processo ocorre em cada ecossistema. Naquele período, os assuntos mais presentes nos meios de comunicação e nas denúncias das ONG, referiram-se aos cortes no orçamento ambiental, as políticas esparsas, desarticuladas de cada setor e as tímidas medidas que favoreciam ainda mais o desmatamentos, as contradições dos programas do *Avança*

Brasil, e, sobretudo procuraram mostrar as relações de causa e efeito entre estas ações e o crescimento daquelas taxas.

Ao mesmo tempo, foi realizado por NEPSTAD *et al* (2000), um estudo avaliando a área inflamável da floresta e relacionando-a com os itinerários das rodovias propostas, adotando, 50 Km de cada lado, como área de influência. Uma área, extremamente vulnerável, de cerca de 187.500 km² foi definida, a qual poderá ser ainda mais impactada com a pavimentação e/ou a reconstrução das rodovias Cuiabá-Santarém; Transamazônica e Humaitá-Manaus. Em suas conclusões NESPSTAD acrescenta que, a pavimentação da rodovia BR-174 entre Manaus e Boa Vista, concluída em 1999, não tinha apresentado valores adicionais na taxa de desmatamento, até aquele momento. Os conflitos entre estes traçados e as áreas ambientalmente sensíveis em função da biodiversidade são representados na figura 9.3.

Estas obras, previstas para serem implantadas ao mesmo tempo, podem provocar outros impactos. Ainda que deva ser realizado o Estudo de Impacto Ambiental para cada um destes Eixos, ou para cada obra em separado, os mesmos serão insuficientes para identificar o conjunto de impactos. Somente em 2001, o MMA e o MPO iniciaram discussões em seminários nacionais temáticos objetivando determinar os Termo de Referência para a elaboração de «Estudos Agregados da Avaliação dos Impactos Sócio-ambientais dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento». O EIA/RIMA dos projetos de derrocamento e dragagem da hidrovía Araguaia-Tocantins e do gasoduto de Urucu foram realizados, mas foram numerosos os questionamentos e as audiências públicas nacionais foram suspensas.

Reiterando-se que essas ações especialmente dirigidas à região amazônica, fazem parte de uma estratégia mais ampla de consolidação da política de integração regional da América do Sul, os investimentos foram dirigidos para reduzir os pontos de estrangulamento, desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Receberam, assim, consideráveis recursos no período entre 1995 e 1999 os projetos de recuperação das BR-364 (Brasília-Acre) e BR-163 (Cuiabá-Santarém); a pavimentação da BR-174 (Manaus-Boa Vista); as hidrovias Araguaia-Tocantins e do Madeira; o gaso-

duto para transporte do gás natural de Urucu e a linha de transmissão de Tucuruí, incluídas no *Programa Brasil em Ação*. Os programas atuais do *Avança Brasil* representam continuidade à política anterior.

Os investimentos previstos para os *quatro corredores multimodais de transportes* para a Amazônia Legal atingem cerca de US\$ 3,53 bilhões¹ sendo destinados ao Corredor Araguaia Tocantins aproximadamente 50% desse valor; cerca de 30% para o Corredor Sudoeste; 15% para o Corredor Oeste-Norte e 5% para o Corredor Fronteira Norte. A figura 9.2 representa estes corredores e sintetiza as obras relacionadas abaixo:

- *para o corredor Araguaia Tocantins*, são obras nos portos de Itaquí, Belém e Vila do Conde (PA), construção de pontes e rodovias; construção de eclusas e ferrovias (a Norte-Sul - Senador Canedo até Imperatriz e a de Xambioá a Estreito) e as hidrovias Araguaia-Tocantins, com construção de terminais nos rios Araguaia, das Mortes e Tocantins e a hidrovia da Ilha de Marajó. Cerca de 70% do investimentos serão concentrados nos Estados do Pará e Tocantins;

- *para o corredor Oeste-Norte* são obras em portos de carga e passageiros (Manaus, Santarém e Porto Velho), pontes (BR 319 e 364), anéis rodoviários e viadutos (cidades do Mato Grosso), assim como construção e adequação de rodovias ou a reconstrução da BR 319 no trecho Porto Velho-Manaus ou de novas estradas (BR 421 e 429 em Rondônia). Há previsão também de investimentos nas hidrovias do Tapajós e Madeira (de Porto Velho a foz do Madeira com o Amazonas);

- *para o corredor Fronteira Norte* alguns trechos de rodovias em duas fronteiras, além da construção de pontes. As duas obras de grande importância no extremo norte do país são a continuidade da rodovia BR-156 entre Ferreira Gomes (Amapá) e Oiapoque (Guiana Francesa) e a ponte internacional Brasil-Guiana sobre o rio Itacutu. Além de obras no porto de Santana, no Amapá serão melhorados trechos em duas

divisas estaduais - Amazonas e Roraima e Acre e Amazonas - assim como prevê-se o prosseguimento da BR-364, entre Sena Madureira e Cruzeiro do Sul objetivando a conexão com outras redes no Peru e a complementação da ligação para o Pacífico.

- *no âmbito do corredor Sudoeste* estão previstas obras no Estado do Mato Grosso entre Cáceres e trechos de fronteira com a Bolívia além de cerca de 1 000 km de ferrovias entre Alto Araguaia e Cuiabá e Alto Taquari e Cuiabá e de cerca de 720 km de melhoria na navegação do Paraná-Paraguai entre Cáceres e Corumbá.

Destaca-se, portanto, que a inclusão no PPA desses trechos de rodovias em fronteiras e a conexão das redes físicas é uma clara sinalização de uma política de integração das fronteiras brasileiras com os países vizinhos. No entanto, muitas dessas rodovias, não asfaltadas e, constantemente, em precárias condições, deverão tornarem-se os principais elementos da consolidação de fluxos de mercadorias e serviços, a curto prazo.

Por outro lado, várias dessas rodovias cortam áreas de proteção ambiental e terras indígenas. Pode-se exemplificar com as rodovias BR-421 entre Ariquemes, Guajará-Mirim e Nova Mamoré e a BR-429 entre Presidente Médici e São Miguel do Guaporé, ambas em Rondônia, atravessando as terras indígenas (Uru-Eu-Wau-Wau e Igarapé Lago), o Parque Nacional de Pacaás Novos, o Parque Estadual de Guajará-Mirim, a Resex Rio Ouro Preto, alguns deles ainda não completamente demarcados. Impactos também são previsíveis com o prosseguimento e asfaltamento da BR-364 no Acre entre Sena Madureira e Cruzeiro do Sul por cruzarem novas áreas que deveriam ser transformadas em Unidades de conservação: (Riozinho da Liberdade, Rio Liberdade e Médio Envira). Estas áreas foram identificadas nos estudos e propostas de estratégias de conservação da biodiversidade, realizados para os diversos ecossistemas brasileiros, financiados pelo MMA/PRONABIO (1999-2000). Para evitar a extensão dos impactos, como ocorreu em Rondônia, tais obras devem ser acompanhadas com ações preventivas e devem ser objeto de discussão nacional.

As estratégias territoriais para a implantação

destas ações promovem gradualmente a incorporação dos territórios do extremo ocidental do país, refazendo um pouco mais à oeste, o traçado da Belém-Brasília, através da recuperação da Cuiabá-Santarém, e, um novo arco formado pela ligação de Porto Velho – Manaus - Boa Vista. Estas ações ligam o norte ao sul e, pelo volume de investimentos, podem gerar o aparecimento de inúmeras pequenas cidades ou revitalizar pequenas vilas, incentivar novas migrações, criar novos espaços propícios à produção agrícola comercial.

Essa questão vincula-se o reaparecimento dos históricos impactos da colonização na Amazônia em função dos interesses de integração da política externa brasileira, analisada no capítulo anterior. Mais recentemente essa problemática foi abordada em *O Estado de São Paulo*, de 15 de junho de 2001, pela jornalista Liana John, no que se refere aos impactos, ao destacar os compromissos de integração física, estabelecidos entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Toledo, do Peru:

«[esses compromissos] não deixaram de acordar velhos fantasmas, que assombram a preservação da floresta amazônica, onde a devastação anda no rastro das estradas. A via para o Pacífico é um antigo sonho dos madeireiros e produtores rurais. Abriria novas perspectivas de exportação para os mercados asiáticos, conferindo competitividade aos produtos brasileiros. Mas é um pesadelo para os ambientalistas. Estradas na Amazônia atraem novos moradores, que se assentam às suas margens de forma caótica e ampliando a fronteira agrícola. Na época de queimadas, as imagens de satélite costumam mostrar as principais rodovias como linhas de focos de fogo. Estradas atraem também madeireiros e/ou garimpeiros, que movimentam o capital necessário para sustentar a implantação de novas cidades, novos serviços e novas necessidades. E todo o conjunto significa perda de biodiversidade e desperdício de recursos naturais.

[...] A ocupação humana naquela porção de Brasil é esparsa e se fez toda por via fluvial. A floresta é densa e passa metade do ano alagada. O acesso hoje é só por barco e avião. Os impactos de uma estrada ali não seriam só ambientais, mas também econômicos, pois seria preciso domar uma natureza bastante hostil, que já derrotou iniciativas

anteriores, como a Transamazônica...»

Esta estrada entre o Acre e o Peru existe e vem sendo asfaltada, por madeireiros e autoridades locais, dos dois lados das fronteiras amazônicas², apesar do projeto de seu asfaltamento ter sido suspenso, pelo governo federal, no início dos anos 90, em função do risco ambiental que o mesmo apresentava. Destarte é necessário relativizar estas críticas e discursos: normalmente, quando se trata de ação realizada pelo governo federal, as mesmas são incisivas, todavia, são amenizadas ao dirigir à outros segmentos políticos ou sociais.

Outro aspecto que tem fortes impactos está relacionado aos projetos de hidrovias. A escolha pela hidrovia deveria representar uma alternativa melhor que a rodovia em regiões de alta densidade hidrográfica. Mas, por tratar-se de perenização da navegação, o que implicará em obras de derrocamento e dragagem e posterior sinalização, estas obras estão sujeitas ao atendimento da legislação ambiental. Esta é ampla e define as condições que obras e projetos potencialmente causadores de impactos devem ser avaliados e debatidos em audiências públicas, sejam de origem pública ou privada. A Resolução 01/86 do CONAMA rege estes critérios e quando o empreendimento localiza-se em rios federais, envolvendo diversos Estados, a responsabilidade do licenciamento é do IBAMA.

Quando estes procedimentos não são atendidos, seja por investidores privados ou públicos, qualquer segmento social pode valer-se de mecanismos como a ação civil pública, criados para facilitar sua ação, e acionar o Ministério Público Federal ou Estaduais.

Nos projetos das hidrovias previstas no *Avança Brasil*, os estudos dos impactos ambientais relacionados com a proteção dos territórios indígenas e a necessidade de preservação de sítios arqueológicos não tem sido priorizados. E dentro deste quadro que colocam-se os projetos das hidrovias Araguaia-Tocantins e Tapajós, cujas obras foram suspensas pelo Ministério Público Federal em vista de não terem sido aceitos os estudos de avaliação de impactos. Em consequência, as audiências públicas nacionais exigidas não tinham sido realizadas até julho de 2001. Washington Novaes analisa e critica o posicionamento do Ministério dos Transportes de total desconhecimento dessas ações públicas que

resultaram na suspensão das obras. Analisa no *Estado de São Paulo*, de 07 de agosto de 1998,

«A parte pantaneira da Hidrovia Paraná-Paraguai está suspensa desde outubro do ano passado por causa de uma ação civil pública do Ministério [...]. A Hidrovia Teles Pires-Tapajós também foi suspensa pela Justiça, no mesmo mês, porque o estudo de impacto ambiental, para fugir à exigência de licença do Congresso, ocultou que ela atravessa áreas dos mundurucus: dividiu o estudo em duas partes, uma a jusante e outra a montante das áreas indígenas, fazendo de conta que elas não existem!»

Opiniões semelhantes são também expressas acerca da hidrovia do Marajó, por Denise Pahl Schaan, coordenadora do Programa de Salvamento Arqueológico nos rios Anajás e Atua, em *O Liberal*, 01 dezembro 1999 quando ressalta a importância dos sítios arqueológicos como testemunho sobre o passado, da necessidade de salvá-los, por se tratar de um bem finito e não-renovável e a necessidade de se suscitar o debate público em torno dessas questões. Lembra ela que a Resolução nº 01/86 do Conama também prevê a avaliação do potencial arqueológico das áreas pesquisadas, com a identificação dos sítios arqueológicos existentes e elaboração de um programa de salvamento arqueológico, visando tanto estudar como propor medidas de preservação e previsão da necessidade de implementação de medidas mitigadoras dos impactos negativos. É um trabalho demorado e delicado. Mas ressalta sobretudo que

«Nossa preocupação é a de que, com o aumento do tráfego fluvial na área e consequentes facilidades de acesso, esses e outros sítios venham a estar ameaçados. Ainda que a cerâmica arqueológica tenha um valor muito mais científico e cultural do que material, sabemos que muitas pessoas interessam-se por colecioná-la e que o comércio de peças existe. Felizmente, hoje já possuímos legislação específica que prevê pena de prisão para o comércio de objetos arqueológicos (tanto para quem os vende como para quem os compra), assim como para qualquer pessoa que interfira em sítios arqueológicos e que não seja um arqueólogo autorizado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan».

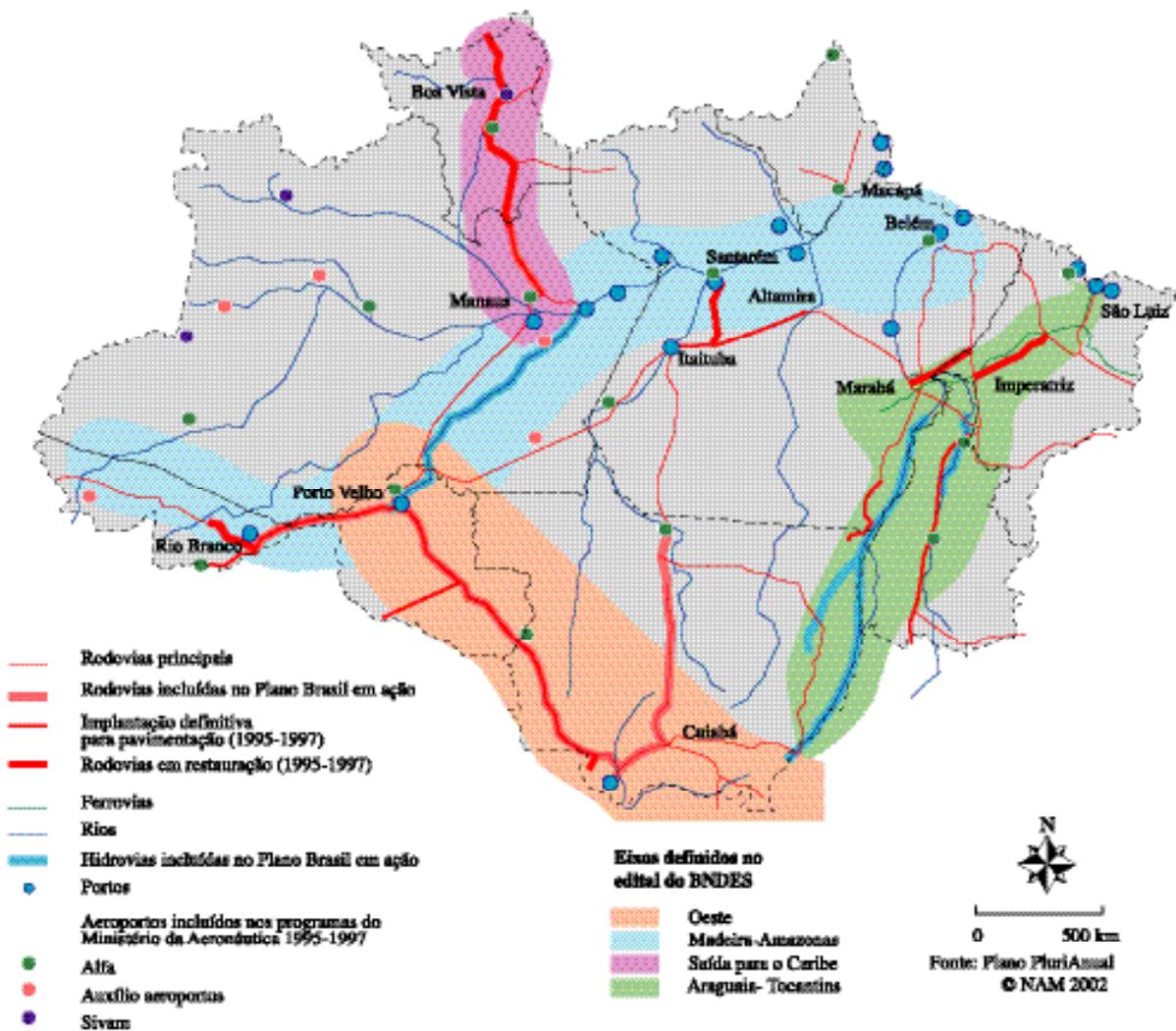
A hidrovia Araguaia – Tocantins é a obra mais

importante daquele Eixo pois constituirá um sistema multimodal de transportes entre as Regiões Norte e Sul do país, estabelecendo-se como alternativa logística mais econômica para os fluxos de longa distância hoje existentes. É formada pelo rio das Mortes, Araguaia e Tocantins. Essa hidrovia é essencial para a consolidação da integração nacional, prioridade governamental, no entanto, a idéia do aproveitamento hidroviário dessa bacia é antiga: desde 1933, quando o Departamento Nacional de Portos e Navegação a propôs. A implantação do sistema multimodal (rodovia-ferrovia-hidrovia) visa dar competitividade aos produtos agrícolas produzidos para que possam disputar o mercado exterior. Por isso, a alta relevância e importância econômica à qual soma-se a possibilidade de uso imediato do terminal de Ponta da Madeira, no Maranhão, local de partida dos produtos. Após a conclusão das etapas finais do projeto os produtos deverão sair pelo porto de Belém.

Forma-se, assim, um significativo “lobby” para sua implementação, debatendo-se fortemente com os segmentos que apresentam argumentos acerca dos impactos sócio-ambientais. Existem oposições de grupos indígenas que temem pela integridade dos rios e da pesca devido à movimentação das barcas, ou a respeito das intervenções corretivas que demandam derrocamentos e dragagens em alguns trechos dos rios.

O EIA/RIMA da Hidrovia Araguaia-Tocantins foi realizado pela Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa da UFPA³, e atendeu os requisitos necessários a um Estudo de Impacto Ambiental, abordando aspectos de redução no custo do transporte, no caso de serem atendidas as demandas potenciais de fluxos na área de influência da rodovia (fluxos entre Belém-Goiânia, São Luís - Goiânia, Miracema - São Luís e total). Abordaram também influências externas na área exemplificando com o projeto Urucu, com a instalação de agroindústrias no Mato Grosso. Na análise dos fluxos físicos interregionais, o ponto de partida foi a demanda de carga nos setores agro-pecuário, agroindústria, extração e refinamento de petróleo, produção mineral; siderurgia e metalurgia, cimento, madeira, papel e celulose, química, fertilizantes, cana-de-açúcar e álcool, relacionando-a com a efetiva existência de carga no Centro-Oeste de manei-

9.1 - Corredores multimodais de transportes



ra que pudesse justificar a implantação da hidrovia.

Outro aspecto relevante que foi considerado básico para o tamanho do empreendimento foi a necessidade de alteração da matriz origem/destino do transporte de cargas internas porque os produtores saem dos tradicionais estados do Sul e se instalam no Centro-Oeste. Cenários alternativos à hidrovia foram também considerados: o custo da ferrovia é 14 vezes (US\$ 1,82 bilhões) maior que o da hidrovia. Os números do desmatamento foram vistos no contexto da implantação de uma rodovia ou de uma hidrovia: enquanto para 2500 km de rodovia haveria um desmatamento de 100 milhões de m², este valor baixaria para 77,1 milhões de m² no caso da implantação de uma ferrovia e praticamente inexistente quando o empreendimento trata-se de uma hidrovia.

Este RIMA é objeto de inúmeras polêmicas oriundas dos contraditórios interesses entre produtores, ambientalistas, comunidades indígenas, pequenos agricultores, extrativistas, etc.. As divergências nos debates relacionam-se com o cruzamento das dimensões econômica e ambiental quanto ao escopo dos estudos, amplitude, propostas de mitigação dos impactos e aos planos e programas de monitoramento e controle. O EIA/RIMA não foi ainda aprovado, embora já tenha sido apresentado em audiências públicas, outras deverão ainda ser realizadas, em cada um dos Estados. E, também há uma decisão judicial que suspende a implantação do conjunto das obras dessa hidrovia, que foi contestada pela AHITAR.

No Mato Grosso, realizaram-se vários seminários e pareceres técnicos, nos quais procurou-se

evidenciar que o RIMA estava apenas cumprindo a formalidade de ratificar a decisão de implantação da hidrovia. GONÇALVES⁴ (2000) ressalta que alguns aspectos essenciais que deveriam ter sido analisados no RIMA não foram sequer mencionados, como:

- a existência de terras alagáveis, os “varjões” das margens dos rios Araguaia e das Mortes (esquecendo, portanto fragilidades deste ecossistema);
- a mudança do regime dos rios que poderá prejudicar as práticas de uso comum destes varjões;
- aumento de pressão no “entorno” das Unidades de Conservação existentes na área de influência do empreendimento. Não houve proposta de proteção adicional;
- as formas de integração dos períodos de cheias e vazantes com a malha rodoviária já existente;
- os custos para a implantação e manutenção do sistema viário (rodovia-ferrovia-hidrovia), vinculadas à dinâmica ambiental do geossistema implicado;
- a análise da malha viária existente;
- outras alternativas de intervenção nos rios além do derrocamento e dragagem. A dragagem pode aumentar a capacidade de transporte e de escoamento do rio e intensificar as cheias a jusante;
- estudo da dinâmica geomorfológica e hidrológica dos rios considerados que necessita aprofundamento, assim como o estudo que trata os afloramentos rochosos do Araguaia como “barreiras” a serem eliminadas;
- as modificações no balanço de nutrientes e as alterações na produtividade biótica na planície sedimentar do Araguaia em função de ser a área de nascimento e crescimento da ictiofauna;
- a extensão das terras alagáveis que serão drenadas e as modificações na refertilização dos pastos naturais;
- a confusa situação jurídico-fundiária atual resultante do tenso processo de ocupação e das diferentes práticas sociais de uso comum dos recursos naturais e o intenso processo de “desruralização” (GONÇALVES, 2000:199)

que ocorre na região;

- em alguns trechos e existe a oposição de grupos indígenas (aproximadamente 6.000 índios) que temem pela integridade dos rios e da pesca devido à movimentação das barcas.

Ainda no parecer, GONÇALVES ressalta a principal contradição relacionada ao uso da hidrovia, que ocorre nas posições do RIMA: como a hidrovia está voltada para facilitar o escoamento da produção de grãos para o exterior, o compromisso do governo brasileiro com a Agenda XXI, pode virar “letra morta”, especialmente porque no capítulo sobre *águas interiores*, dispõe sobre a “prioridade de satisfazer as necessidades humanas essenciais e salvaguardar os ecossistemas” (GONÇALVES, 2000:177).

Washington Novaes dá importância ainda maior à situação desta hidrovia (*O Estado de São Paulo*, de 07 de agosto de 1998) ao insistir sobre os procedimentos utilizados para burlar a necessidade dos estudos aprofundados e do debate público, elencando os pontos sensíveis deste projeto:

«A realização da hidrovia no trecho do Rio das Mortes da Araguaia-Tocantins está suspenso, desde junho de 1997, pelas mesmas razões: desrespeito aos direitos dos índios Xavantes. Por isso, o estudo «esqueceu» muitas coisas: Não previu o que fazer com 2,5 milhões de metros cúbicos de sedimentos a serem dragados para criar um canal navegável (e 2,5 milhões de metros cúbicos significam uma pilha de 1 metro de largura por 1 metro de altura e 2,5 mil quilômetros de extensão); não previu o que fazer com o material proveniente da explosão de 204 mil metros cúbicos de rochas e travessões nem as consequências dessas explosões sobre a fauna do rio; não tomou conhecimento das áreas indígenas ao longo da hidrovia nem da existência de um parque nacional, na Ilha do Bananal; não apontou a inexistência de um sistema rodoviário alimentador da hidrovia nem que impactos teria a sua eventual implantação; não tomou conhecimento de que não existe rede de armazenagem de grãos ao longo da hidrovia - e a soja é plantada no período da cheia do Rio Araguaia e colhida quando o canal já não é navegável, na estiagem (de junho a novembro); previu uma carga potencial de 30 milhões de toneladas anuais de grãos para a hidrovia, embora admitisse expressamente que não existe nenhum pólo importante de produção no seu trajeto; remeteu

para «estudos complementares» (inexistentes) o exame da maior parte dos impactos sobre a flora, a fauna, a vegetação ciliar, as populações ribeirinhas, etc.; previu uma carga de retorno na hidrovia (para fazer de conta que é viável economicamente) de 50% da carga de ida - sem especificar um só produto; ignorou os impactos de um transporte de alta densidade sobre o turismo na região, que recebe centenas de milhares de pessoas na temporada; ignorou estudos anteriores da Valec - que era uma empresa do Ministério dos Transportes - mostrando a falta de competitividade da hidrovia diante da ferrovia, em termos econômicos, sociais e ambientais

[...] Na verdade, em relação à Hidrovia Araguaia-Tocantins, segue-se há uma década a política de fatos consumados, desde quando foram encomendados os protótipos para a navegação nesse percurso - depois arrendados a uma empresa de navegação, antes que se aprovassem o projeto da hidrovia e seu estudo de impacto. Até hoje se continua a colocar verbas no orçamento da República (R\$ 50 milhões este ano) e a considerar prioritário

o projeto (faz parte do *Brasil em Ação*), quando ele está suspenso na Justiça e continua sem EIA-RIMA aprovado».

A consolidação destas novas redes tanto no Eixo do Araguaia-Tocantins quanto no Eixo Madeira-Amazonas interessa especialmente, por um lado, ao grupo de grandes produtores e transportadores de grãos, o Grupo Maggi por exemplo, e já tornou o escoamento e aumento da produção agrícola mais barato e mais rápido. Segundo NETO (2001:47) a lógica utilizada até recentemente para a exportação da soja era utilização dos portos do Sul e Sudeste; essas redes estão propiciando a mudança de direção de fluxo, privilegiando a rota alternativa entre Manaus/Itacoatiara para o Atlântico Norte porque a mesma permite uma enorme redução no custo do frete de mercadorias, baixando de US\$ 105/ton para US\$ 75/ton, e reduzindo cerca de 10 dias no tempo de viagem para o porto de Rotterdam.

Por outro lado, existem setores econômicos do governo federal e de seus parceiros estaduais que buscam criar estratégias para a exportação da produção, ampliada em volume e a custos cada vez

Tabela nº 1 – Hidrelétricas programadas para a Amazônia

Hidrelétricas a serem implantadas	Eixos	Orçamento previsto*
Usina termelétrica no Amapá	Arco Norte	55 000 000
2 centrais hidrelétricas de 6 MW e 2,5 MW	Madeira-Amazonas	13 000 000
Usina hidrelétrica Belo Monte (PA)	Madeira-Amazonas	63 160 000
Usina termelétrica Rondônia 300 MW	Madeira-Amazonas	462 070 000
Usina termelétrica no Acre – 73MW	Madeira-Amazonas	105 000 000
Usina termelétrica no Amazonas – 270 MW	Madeira-Amazonas	397 375 000
Usina hidrelétrica Guaporé -rio Guaporé	Centro Oeste	124 687 500
Usina hidrelétrica Itiquira I e II - MT	Centro Oeste	204 400 000
Usina hidrelétrica Jauru – MT	Centro Oeste	135 114 000
Usina hidrelétrica Manso – MT	Centro Oeste	42 978 848
Usina hidrelétrica Ponte de Pedra II – MT	Centro Oeste	39 300 000
Usina hidrelétrica Salto da Nuvens – MT	Centro Oeste	31 160 000
Usina termelétrica em Cuiabá – MT	Centro Oeste	2 251 285 348
Usina hidrelétrica Couto Magalhães (MT)	Integração Norte-Sul	66 925 000
Usina hidrelétrica Estreito (MA)	Integração Norte-Sul	45 480 000
Usina hidrelétrica Lajeado rio Tocantins (TO)	Integração Norte-Sul	2 202 763 000
Usina hidrelétrica Peixe (TO)	Integração Norte-Sul	94 700 000
Usina hidrelétrica Serra Quebrada (TO)	Integração Norte-Sul	90 562 500
Usina hidrelétrica Tupiratins (TO)	Integração Norte-Sul	72 750 000
Usina hidrelétrica Serra da Mesa (TO)	Integração Norte-Sul	24 032 144
Usina hidrelétrica Canabrava (TO)	Integração Norte-Sul	5 073 018 696

Fonte : PPA 2000/2003

* Valores incluem somente implantações, estudos de viabilidade são orçados à parte

menores. Eles acreditam ser esta a única maneira de inserir o país, competitivamente, no mercado mundial, numa lógica que desconsidera a importância de procurar outros modelos de desenvolvimento, baseados nos conhecimentos e saberes locais e na conservação do meio ambiente.

As convergências de opiniões quanto ao estratégico momento para a Amazônia, na atualidade, mas divergem quanto à intervenção pública federal, marcada por dinâmicas inscritas em paradigmas distintos, o da conservação ambiental e o da inserção econômica, para o qual concorrem as infraestruturas. Para Lúcio Flávio Pinto (Jornal Pessoal, janeiro, 2000), apesar de estar vivendo um momento mais expressivo que o período do II PDA, a Região mantém, ainda, sua condição colonial. Ela permanece não sendo a protagonista da sua história. Ressalta que

« A Amazônia está posta sob novos eixos, que traduzem uma aproximação maior do conhecimento. O problema é que essa abordagem não está ao alcance da consciência regional. A única atitude saudável e positiva é a da antecipação. A administração federal está agora combinando gás e energia de fonte hidráulica, rodovias e hidrovias, agroindústria e biotecnologia, mineração e metalurgia, empirismo e informação eletrônica, microscópio e satélite. Isto quer dizer que, mesmo continuando a ser estruturalmente colonial, a Amazônia está se sofisticando, tornando-se mais complexa».

O investimento na geração de energia

Outro aspecto fundamental a ser avaliado é a retomada do planejamento hidrelétrico, baseado em algumas grandes usinas e quais as dinâmicas territoriais que o mesmo poderá provocar. Os impactos gerados por Balbina e Tucuruí são sempre lembrados. Vinte e duas hidrelétricas e termoelétricas estão previstas para os Eixos Arco Norte, Madeira-Amazonas e Oeste incluindo aquelas que fazem parte do sistema de integração Norte-Sul no Eixo Araguaia-Tocantins. A tabela nº 1 e a representação na figura 9.3, a seguir mostram a concentração das mesmas para a formação do sistema de integração:

Lúcio Flávio Pinto analisava, no jornal *Parabólicas* (nº 44, de outubro de 1998) o significado da volta das grandes hidrelétricas no cenário

amazônico, cujos problemas ambientais que causaram, com o afogamento de extensas áreas de florestas e impactos sobre as populações nativas, levou as comunidades nacional e internacional a promoverem duras críticas ao governo.

No Estado do Pará, o tamanho e capacidade da hidrelétrica de Belo Monte - 11 mil megawatts - MW - maior que Tucuruí, produzira energia suficiente para aumentar a capacidade regional em quase 20%, e que consolidara a Amazonia, especialmente o Para, como província energética nacional, trata-se de uma energia que será exportada da Região, o que obrigará o Estado à modificação de seus projetos. Ele considera que por ter sido construída há 15 anos, Tucuruí não foi discutida com a população acerca dos benefícios ou dos problemas que poderiam gerar. Fazer o mesmo com Belo Monte, não é mais aceitável, sobretudo porque o contexto é novo, valorado por outros princípios, que se consolidam dia a dia, os quais eram ainda nascentes à época de Tucuruí. Destaca, ainda, Lúcio Flávio Pinto:

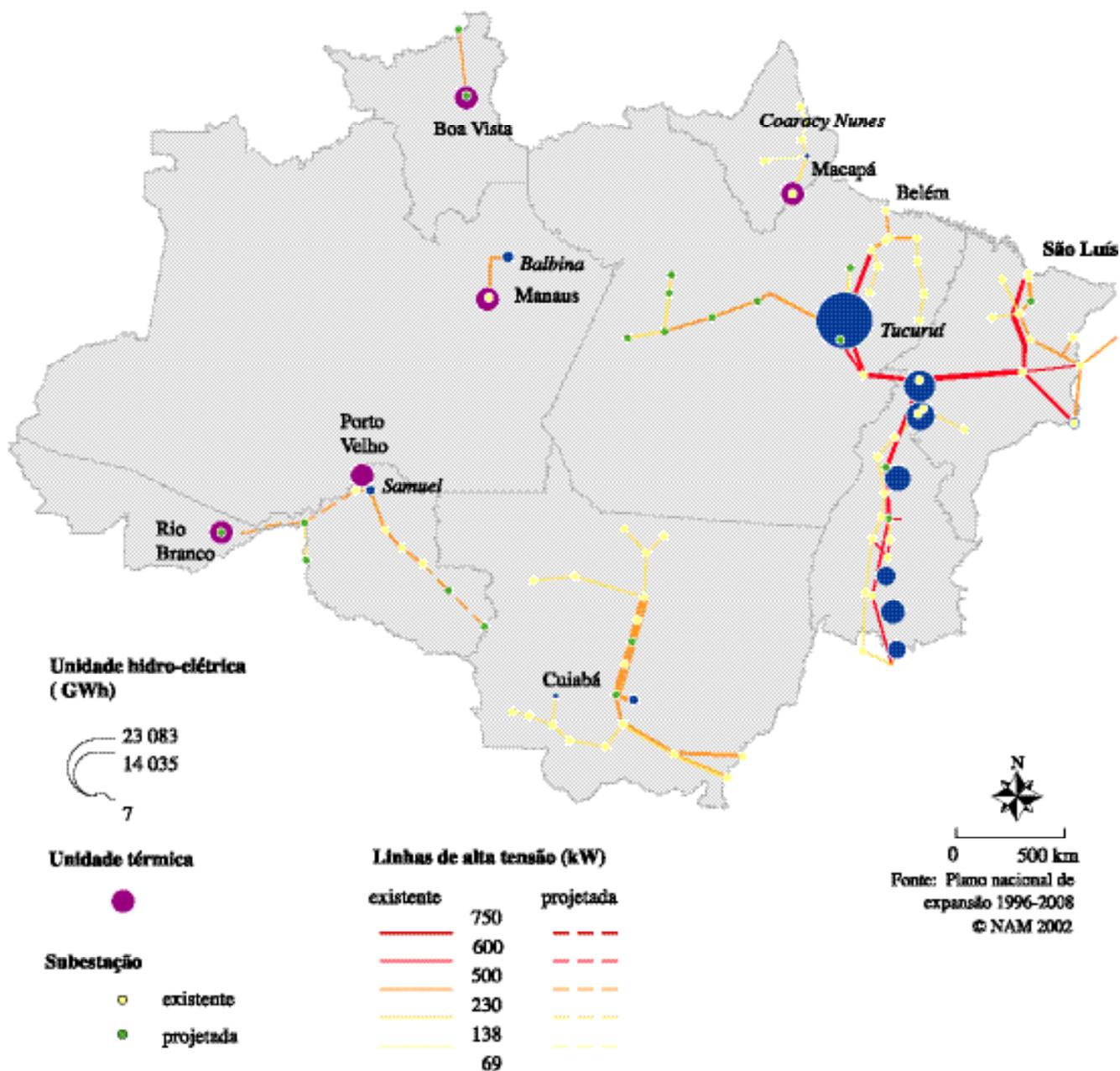
“Belo Monte já estará conectada a um sistema interligado de transmissão, que, em ondas sucessivas, permitirá transferir para as áreas brasileiras mais desenvolvidas todo o excedente de energia que vem sendo gerado no Pará, hoje o quinto maior produtor e o terceiro maior exportador de energia bruta do país.

[...] O ciclo dos grandes aproveitamentos energéticos de rios amazônicos parecia ter sido definitivamente interrompido pela reação que se seguiu aos projetos de Tucuruí e de Balbina, no Amazonas. No entanto, a Eletronorte vai construir uma única represa - e não três, como originalmente estava previsto. Assim, a área inundada será de apenas 440 quilômetros quadrados, oito vezes menos do que antes (e seis vezes menos do que a área do reservatório de Tucuruí, no Tocantins). Gerando 40% mais energia do que Tucuruí em sua etapa final (de 8 mil MW, o dobro da atual capacidade de geração), sairá mais barata - se, desta vez, o orçamento corresponder à realidade».

Desmatamento e as estratégias de conservação

A política nacional de conservação da biodiversidade e as estratégias de conservação para cada ecossistema ainda carece de aprofundamento do

9.2 - Equipamento elétrico atual e projetado



conhecimento científico. Elas estão sendo implementadas lentamente e sendo modificadas à medida que novos conhecimentos surgem. Merecem destaque, a esse respeito os seminários regionais realizados sob a coordenação de organizações não-governamentais (ISA para a Amazônia; SOS Mata Atlântica para a Mata Atlântica, etc.), para o Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade - PRONABIO, do Ministério do Meio Ambiente.

Para se traçar estratégias das políticas de conser-

vação ambiental demanda-se maior conhecimento, metodologias e técnicas, específicas para o uso e conservação de recursos naturais e recursos genéticos, implicando em um necessário período de desenvolvimento e experimentação nas pesquisas. Assim, há uma defasagem entre a disponibilização dos resultados científicos e a velocidade de ocorrência dos impactos, com perda de espécies da fauna ou flora.

O modelo de desenvolvimento à duas velocidades, identificado no início da década de 90 por

THÉRY (1995) continua se repetindo, agora, não apenas separando o espaço-tempo ligado aos rios ou às rodovias, mas transpondo-se para os espaços-tempos da proteção e dos usos impactantes da infraestrutura econômica. São velocidades de maturação e de implantação diferenciadas.

Isto porque, para a implantação de infra-estrutura já se dispõe de conhecimento e técnicas, além do montante de investimentos disponíveis, assim como de espaços selecionados. Estes espaços - os ENID, na maioria dos Estados amazônicos cruzam transversalmente áreas consideradas de extrema importância para conservação da biodiversidade⁵. Estas áreas foram propostas como prioritárias, em 1999, ao MMA, embora ainda não tenham sido inseridas na política de conservação da biodiversidade. A figura 9.3 permite identificar a territorialização e as áreas de conflitos entre estas duas estratégias.

Em síntese, políticas e ações demonstrativas vem sendo geradas, aos poucos, como mostram os resultados do PPG-7, estudado na segunda parte. Como são processos extremamente lentos, que cobrem superfícies menores, acabam tornando-se marginais, criando dois modelos de organização espacial: experiências marginais sustentáveis em poucos locais, por vezes, integradas aos mercados nacional e locais, mas em muitos casos com recursos, tecnologias e formas de gestão também internacionais enquanto outras áreas são inseridas na competição do mercado mundial.

Retomamos o balanço sintético das políticas implantadas na Amazônia, a partir dos anos setenta, já analisado no capítulo um. Pode-se destacar que as mesmas atingiram seus objetivos de integração territorial e proteção da soberania: ao aumentar a população da Região, ao fazer surgir cidades ao longo das rodovias, ao forçar o aparecimento de uma produção comercial e/ou de exportação resultante da implantação de infra-estrutura viária, energética e de comunicações, e, especialmente, ao desmantelar os focos de pressão social existentes no país.

Inúmeros problemas ambientais e sociais foram daí resultantes. Produto do longo período de ocupação da Amazônia, os 550.000 km² já desmatados (INPE, 2000) comprovam a aceleração desta dinâmica nas frentes pioneiras dos últimos anos, o

garimpo mineral, o corte raso ou seletivo, predatório, nas florestas, empobrece ou promove a perda da biodiversidade; a queima da vegetação, o assoreamento e contaminação dos rios, a aceleração dos processos erosivos. A estes aspectos, somaram-se questões sociais de expulsão de posseiros e pequenos proprietários, a marginalização de segmentos sociais, a periferização até em pequenas cidades.

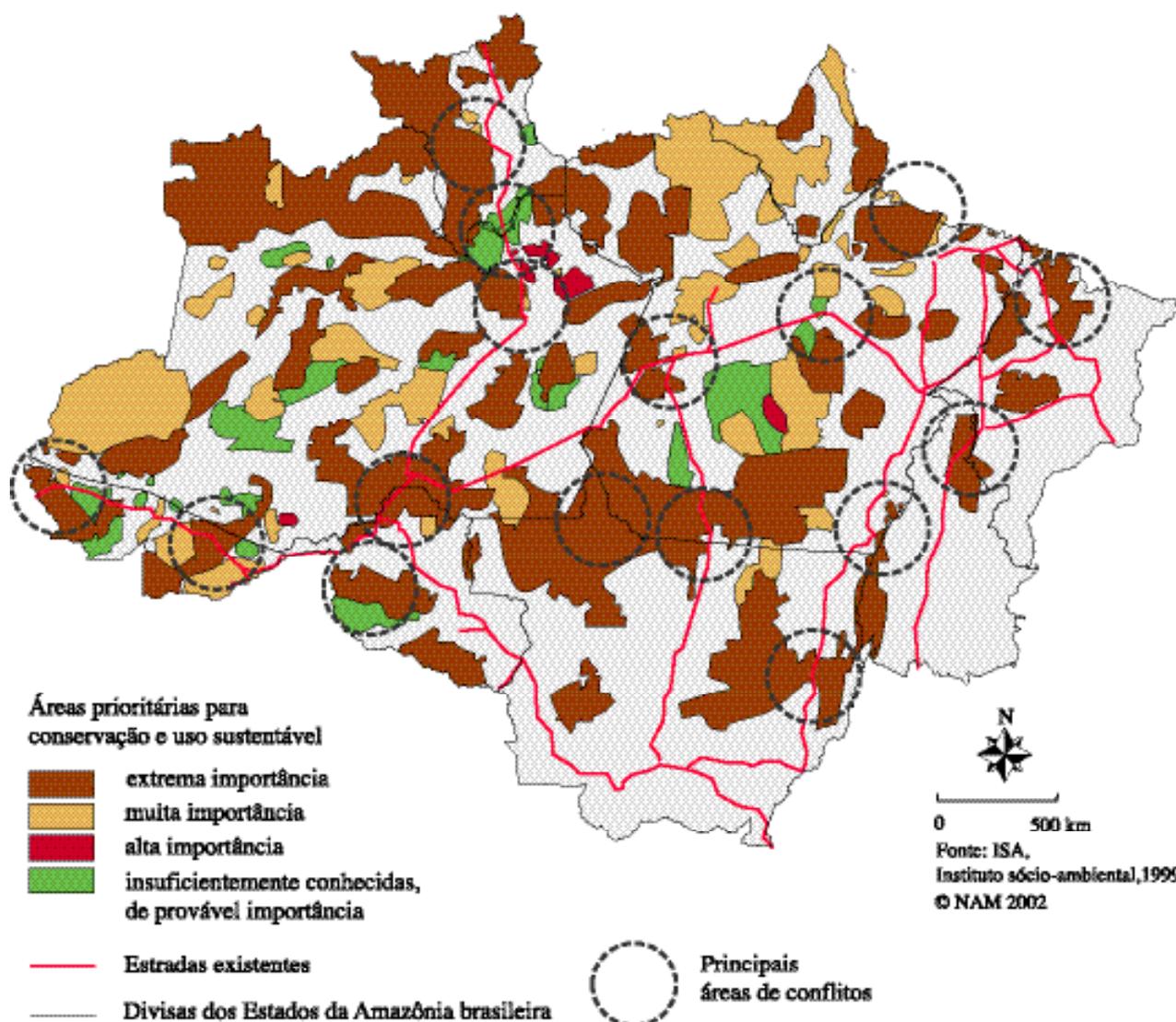
Pode-se comparar estes resultados dos anos 70-90 com as tendências que foram modelizadas para o futuro, com a implantação das obras previstas no Avanço Brasil.

NEPSTAD et al (2000) alertam que os investimentos do Avanço Brasil poderão provocar sobre a área de floresta desmatamentos entre 80.000 e 180.000 km² nos próximos 25 a 35 anos, considerando que do total de 4 600 km de rodovias, cerca de 3 600 km são em florestas. Os investimentos apenas nos corredores de transportes destes Eixos também colocam em risco outros 187.000 km² de florestas frágeis, comprovados como inflamáveis durante a seca de 1997 e 1998.

Ao incorporar novas áreas, as políticas de avanço da fronteira têm também provocado o desperdício de recursos naturais. Repetindo-se o processo com as mesmas variáveis, é bastante provável que a pressão, tanto sobre novas áreas, ainda pouco alteradas, como em regiões onde as dinâmicas de ocupação do espaço já resultaram em modificações dos ecossistemas amazônicos, seja ainda mais intensiva. A relação custo-benefício é mais vantajosa na incorporação de novas áreas da floresta nativa, pois o custo de derrubada da floresta primária é mais reduzido que o custo de limpeza das áreas de capoeiras ou de áreas que já se encontram alteradas. Isto significa novos desmatamentos. Na medida que estradas, antes intransitáveis, serão melhoradas e novas serão construídas, aumentando-se de 6 300 para 11 000 km de malha viária⁶ elas tornarão acessíveis e valorizarão áreas antes "marginais", fazendo repetir o padrão já conhecido dos últimos 40 anos.

Apesar deste contexto geral, alguns Estados procuram atuar de maneira a reforçar a necessidade de novos parâmetros e novos modelos. O Estado do Pará elaborou sua política ambiental fundamentando-a na resolução de problemas, especialmente o desmatamento. Em 1995 aprovou a lei n° 5887 cujo

9.3 - Conflitos entre biodiversidade e infra-estrutura viária na Amazônia Legal



princípio básico é «Desenvolver sem devastar», estava dirigido à concretização dos princípios do desenvolvimento sustentável. Em seguida, a aprovação da lei de proteção da fauna silvestre em 1996, reforça a política ambiental nacional. Atitude louvável, no entanto, utilizando-se como indicador a resolução do problema do desmatamento, o Estado não conseguiu minimizar os altos índices de desmatamento, que continuaram aumentando, mesmo após a aprovação daquela lei. A extração de madeira é um dos produtos básicos para a economia local, solidamente estabelecido.

Ha uma competição, portanto, entre as condições já utilizadas por um setor econômico estabelecido e a possibilidade de se desenvolver novos

setores, baseados no aproveitamento da biodiversidade. Mudar práticas, além da vontade política e social de fazê-las, depende de se ter a condição de colocar em uso outros instrumentos, sejam técnicas, sejam procedimentos de controle.

Reforça-se a idéia de que a política ambiental constitui-se mais em discursos, cujos resultados concretos ainda são poucos. As ações de controle efetivo do uso dos recursos naturais são insuficientes, a promoção de outros modos de utilização dos recursos naturais, especialmente a madeira, ainda não estão assegurados.

Capiberibe (2000:42) contribui para essa avaliação crítica ao mesmo tempo em que procura divulgar seu ponto de vista acerca de um outro modelo

para a Amazônia

“[...] C’est lamentable mais il faut bien constater que ce sont les politiques nationales qui sont les grands responsables du déboisement en Amazonie. Si on ne met pas en route des politiques pour l’açaí e qu’on lance une politique pour le soja, il est clair qu’on pousse au déboisement. Comme le soja exige le déboisement, on élimine toute la diversité végétale pour planter une seule espèce. Puis après viennent les insecticides, les herbicides et tout le reste; après avoir déboisé, on contamine les eaux, on détruit les rivières”

No entanto, sabe-se também que é preciso ampliar o universo dos argumentos econômicos que servem de base nas discussões de políticas públicas ambientais, incluindo elementos baseados na prestação de serviços ambientais e no próprio valor da floresta. A concepção mais moderna da floresta implica em vê-la como uma fonte de serviços globais pois ao mantê-la em pé ela pode contribuir tanto no nível local, como nacional ou mundial. FEARNSIDE (1989, 1991, 1997) destaca entre esses serviços o balanço hidrológico, o clima, o sequestro de carbono, a preservação do solo e a manutenção de boas condições de saúde.

Promover estudos e debates a respeito das perdas econômicas causadas pelos desmatamentos poderia tornar-se um forte argumento para o convencimento de setores que são impermeáveis aos argumentos ambientais.

Os riscos sobre territórios protegidos

Outro vetor de comprometimento e impacto da política de infra-estrutura está relacionado aos territórios legalmente protegidos - terras indígenas, unidades de conservação estaduais e federais e - e

aqueles que deveriam estar protegidos pelo grau de extrema importância para a conservação da biodiversidade existente. Os investimentos previstos no Avanço Brasil para estes Eixos, colocarão também em risco o processo de consolidação das áreas protegidas ao serem afetadas pelos impactos da construção da infra-estrutura viária:

O Seminário de Macapá, realizado no final de 1999, que discutiu e propôs as estratégias para conservação da biodiversidade acabou conquistando um grande espaço nos meios de comunicação. Os estudos básicos⁷ realizados para aquele seminário apresentaram um mapeamento de todas as áreas de alguma importância para a conservação da biodiversidade na Amazônia. Tratados também por MACHADO e AGUIAR (2001), essas áreas foram selecionadas a partir de espaços já legalmente constituídos como as Terras indígenas, as Unidades de Conservação federais, estaduais ou municipais, e foram complementadas por áreas sobre quais se tem algum conhecimento do potencial de biodiversidade e que não tem destinação de uso, mas que estão ameaçadas pelo processo de expansão e pela falta de mecanismos de proteção.

As terras indígenas na Amazônia Legal ocupam uma superfície de mais de 128 milhões de hectares, correspondendo a 20,43% da área total de 500 631 680 ha da Amazônia.

Tabela 3 – Terras e população indígena na Amazônia

Segundo o ISA (1998a) os conflitos não estão relacionados apenas à infra-estrutura, mas também estão ligados à exploração madeireira em áreas protegidas, relacionados com acordos feitos entre indígenas e empresários madeireiros ou ainda a contratos feitos com a própria FUNAI. Além da explora-

Tabela nº 2 - Risco de impactos sobre áreas protegidas

Tipo de área	Numero de áreas afetadas	% sobre o total de unidades na Amazônia
Terras Indígenas	31	8,4
Unidades de Conservação Federal	18	22,2
Unidade de Conservação Estadual	8	10,9
Áreas Críticas para Conservação da Biodiversidade	68	17,6
Total	125	59,1 %

Fonte: Nepstad et al (2000)

9.2 Conscientização



A súplica da árvore seria mais convincente se não estivesse localizada uma serraria à sua frente. As campanhas do Ibama precisariam ser muito convincentes para acabar com a prática das queimadas. Norte do Mato Grosso e Chapada dos Guimarnães, 2001

Tabela 3 – Terras e população indígena na Amazônia

Estados	Nº de terras indígenas	População	Área total das TI no Estado (ha)
Acre	28	7 489	2 141 059
Amazonas	155	119 409	48 478 907
Amapá	5	4 689	4 196 521
Maranhão	18	12 648	1 908 387
Mato Grosso	68	19 974	14 646 803
Pará	44	42 069	30 807 992
Rondônia	29	5 135	6 200 854
Roraima	32	31 208	18 022 692
Tocantins	8	5 996	2 366 052
Total de TI na Amazônia Legal	387	248 617	128 769 267
% de TI na Amazônia Legal	20,43		

Fonte: ISA, Amazônia Brasileira 2000

ção, ocorrem também ao roubo de madeira. O relatório da Câmara dos Deputados (VIANA et al, 1998) também destacou que a maioria do mogno e uma parte significativa de toda a madeira produzida na Amazônia é extraída de exploração predatória em terras indígenas. Nos últimos 5 anos 80 áreas indígenas foram objeto de saques por madeireiros.

Outro grave na Região corresponde à superposição de 11,5 dentre os 28,7 milhões de hectares de terras indígenas já demarcadas e áreas da União sejam destinadas à Unidades de Conservação federais ou à áreas para fins militares. Ocorrem outras superposições, também com Unidades de Conservação estaduais. Como os usos permitidos são distintos, apesar da existência de estatutos legais de proteção, a superposição de áreas forma um desentendimento quanto aos instrumentos e mecanismos de gestão.

Apesar da constatação do cruzamento das redes logísticas, dos Eixos, no sentido Norte-Sul, sobre corredores ecológicos (BECKER, 2000, NEPSTAD et al, 2000, PPG7/IAG, 2000), as propostas apresentadas no projeto de Expansão e Consolidação de Áreas Protegidas na Região Amazônica do Brasil se restringiram à prioridades, na primeira fase, ao espaços onde não há o menor sinal de ocupação econômica para os próximos anos, como pode ser identificado na figura nº 9.4, a seguir. Ou seja, ratifica a definição dos espaços de preservação, no sentido leste-oeste, cruzando os espaços de produção, Norte-Sul.

As diferentes estratégias foram traçadas separadamente, não considerando as consequências de uma sobre a outra. Estas tendências indicariam que os

espaços destinados à conservação e experimentação de modelos sustentáveis estariam destinados a competir com os espaços da produção. Nesta competição, os espaços de preservação se reduzirão a ilhas isoladas, que poderão ser invadidas para a posse de terra ou mesmo para a apropriação dos recursos naturais, como ocorrem nas áreas protegidas da Mata Atlântica ou dos Cerrados.

Estas dinâmicas somente podem ser alteradas com novas formas de gestão, que incluem na sua própria base instrumentos como zoneamentos, com investimentos contínuos em pesquisas ambientais aplicadas, com a transformação dos recursos em novos produtos comercializáveis, mas também em função das demandas sociais.

As configurações territoriais resultantes desta política estão marcadas pela distinção dos diversos espaços: espaços de preservação, espaços de consolidação econômica, espaços que estão sendo integrados ao avanço capitalista, espaços dos conflitos.

2. Impactos da Política de Assentamentos Agrários

A análise da política de assentamentos agrários é o outro vetor de grande relevância, sendo ela considerada, pelo governo federal, um dos campos da política social para a qual o interesse não é a produção mas sim a possibilidade de dar acesso à terra. A análise de alguns dados globais da situação permite constatar que o modelo atual de assentamentos agrários em suas diversas fases (seleção da área, definição do projeto com o número de famílias a serem assentadas, instalação das famílias) ainda

Tabela nº 4: Número de famílias beneficiadas

Períodos	Governo	Metas propostas	Famílias beneficiadas -projetos colonização	Famílias beneficiadas regulariz de títulos	Famílias beneficiada assentamentos ref. agr.	Total de famílias beneficiadas
1964 - 1985	Regime autoritário		115 mil	113 mil		228,0
1985 - 1995	Sarney, Collor Itamar	1,4 milhão 500 mil 20 mil			125,6	125,6
1995-1997	Fernando H Cardoso		400 mil		125,9	125,9

Fonte: David et all (1999)

reproduz o antigo modelo da colonização, sobretudo quanto à incorporação de terras em regiões pouco estruturadas.

DAVID *et al* (1999) analisando o histórico da política agrária no período posterior ao fim do governo militar, destacaram o clima favorável para as reivindicações em torno da reforma agrária e o aumento da representatividade tanto do MST como da CONTAG, especialmente a partir da criação do Ministério da Reforma Agraria. Lembram que o primeiro plano da reforma agrária previa beneficiar mais de um milhão de agricultores sem terra, mas

O Relatório de Atividades do período 1995 a 1999 do INCRA informa que no período de 1964 a 1994 havia pouco mais que 800 projetos de colonização que contavam com apenas 218 mil famílias; que em 1999 haviam 2 723 projetos criados e mais de 370 mil famílias beneficiadas. A estimativa do número de projetos instalados previa ultrapassar os 3.000 no ano 2000. As tabelas 5 e 6 indicam o crescimento anual dos últimos 5 anos, abordando tanto o crescimento de área a este fim destinado, quanto o crescimento de número de famílias.

Da apreciação daquele Relatório ressalta-se: a)

Tabela nº 5 - Área em hectares, segundo o modo de obtenção

Obtenção de Terras	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Desapropriação	1 159 118	2 141 310	1 820 077	2 433 723	1 174 616	8 728 844
Aquisição	86 216	118 596	112 447	24 052	11 860	353 171
Arrecadação*	71 175	1 796 119	2 462 000	82 870	292 060	4 704 224
Áreas remanescentes e doações**		395 871				395 871
Total	1 316 509	4 451 896	4 394 524	2 540 645	1 478 536	14 182 110

* Terras doadas da União

** Inclui terras estaduais e outras

que as desapropriações eram essencialmente no centro-sul. Desde esse Governo, seguindo após Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso nunca as metas foram completamente atendidas. Disto pode-se deduzir que as tendências de impactos também serão reduzidas.

custo de implementação dos Assentamentos: há uma redução no custo por família assentada em torno de 37%, variação indicada pelo valor em 1999 de R\$ 27,2 mil, enquanto em 1995 era de R\$ 40 mil; há também redução nos valores de indenizações que foram pagos, R\$ 166,5 milhões em

1995, enquanto o montante desta ação reduz para R\$ 46,6 milhões em 1999. Os recursos aplicados em infra-estrutura básica no mesmo período foram de R\$ 301 milhões de reais, sendo que somente no ano de 1999 este montante atingiu 150,6 milhões de reais; b) em segundo lugar, é importante destacar outro fator que garante a implementação desta política: os investimentos do Banco da Terra que dispõem de cerca de R\$ 223 milhões por ano para financiamento da compra da terra e de algumas obras básicas de infra-estrutura.

taxa se explique em função de dois fatores: o primeiro, por se localizarem nesta região as terras de domínio da União; o segundo porque as perdas de valor em cerca de 30% das terras rurais do país desde 1994 provocaram uma redução do custo de instalação ainda maior na Amazônia. Dados reunidos pelo IBGE mostram que entre 50 e 60% das áreas existentes nos Estados, que foram Territórios Federais, estão sob a responsabilidade da FUNAI, do IBAMA ou do Exército.

Capiberibe (MOLIN, 2001:40) analisa como as

Tabela nº 6 - Balanço das realizações

	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Famílias assentadas (*)	42.827	61.674	81.944	101.094	85.327	372.866
(**)	42.912)	62.044	81.944	101.094	85.226	373.220
Projetos criados*	314	433	644	965	489	2.723

Fonte : (*) segundo o Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 1999 - INCRA
 (***) segundo o Relatório de Atividades 1995 a 1999 – INCRA

Para o INCRA, esses resultados são bastante positivos, mas os mesmos acirram as preocupações a respeito das pressões causadas por esse processo no meio ambiente e na conservação dos recursos naturais. A meta de assentar 400 mil famílias até 2003, imprime velocidade na proposição do projeto e no cumprimento de todos os procedimentos necessários de seleção e desapropriação de novas áreas: a arrecadação de terras públicas, definição do número de famílias, sua instalação e implantação de infra-estrutura. Os programas Emancipação dos Assentamentos Rurais, Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos e Assentamentos de trabalhadores rurais, integrantes do PPA 2000 – 2003 dão sustentação à essa política. O anexo 4 detalha as ações desses programas.

Pode-se considerar também que a política adotada deu prioridade para que os projetos de assentamento fossem realizados na Amazônia, pois quase a metade (cerca de 45,76%) dos projetos aprovados estão localizados na região amazônica, representando mais de 30 milhões de hectares. Um indicador desta prioridade é a taxa de crescimento do número de projetos que em apenas um ano registrou aproximadamente 25% (tabela nº 6). É provável que esta

contradições entre políticas gera as consequências conhecidas e como podem ser agravadas constantemente:

““Je pense que la plus grande difficulté de l’Amazonie est due à des politiques nationales inadaptées. Il y a eu des époques dans l’histoire du pays, au cours desquelles l’INCRA, pour donner des titres de propriété, exigeait qu’on déboise. En même temps, l’IBAMA interdisait le déboisement. L’IBAMA interdisait, l’INCRA incitait et la SUDAM finançait l’élevage. Ceci veut dire qu’il y a des contradictions permanentes entre les politiques amazoniennes des organismes nationaux. Et d’une certaine façon, cette situation perdure”

A Comissão Externa da Câmara dos Deputados embora encarregada de averiguar a aquisição de madeiras, serrarias e terras na Amazônia Legal por grupos asiáticos, apresentou em seu relatório (VIANA et al., 1998) uma conclusão enfática sobre outro aspecto, relacionado à política de assentamentos agrários. Mostra que 88,15% das terras destinadas à reforma agrária no Brasil nos últimos 35 anos estão na Amazônia Legal. São 25,5 milhões de hectares (contra 3,43 milhões no restante do país), onde foram assentadas 272.181 pessoas

(102.814 nas outras regiões). «Historicamente», diz o relatório do coordenador da Comissão, deputado Gilney Viana (PT/MT), «a reforma agrária na Amazônia é tão predatória quanto os projetos agropastoris incentivados pela SUDAM». Ao todo, 15 milhões de hectares - cerca de 30% da área que a Comissão calcula tenha sido desmatada na Amazônia - perderam a cobertura originária por causa dos assentamentos. Continuando a análise dos dados encontrados destaca que mais 15 milhões de hectares, que deveriam ter sido preservados nos assentamentos (50% da área em cada lote), por força de lei, «estão irremediavelmente condenados, pela quebra de continuidade e pela antropização, através da extração de madeira, da caça e pela expansão indisciplinada e ilegal dos desmatamentos e queimadas para estabelecimento de roças» (53,96% dos assentados são agricultores/camponeses ou provêm de outras profissões relacionadas com a agricultura).

Segundo o relatório, na verdade a área atingida pela reforma agrária na Amazônia chega a 60 milhões de hectares (600 mil quilômetros quadrados), já que para cada hectare atingido diretamente dentro dos lotes dos assentamentos, outro hectare é também prejudicado nas áreas circundantes.

Washington Novaes trata também desse tema. A mesma matéria foi veiculada no O Popular e Jornal de Brasília de 24 de janeiro de 1998. Ele elenca as causas a partir das quais a Comissão concluiu ser «As terras de baixo preço são o caminho do alto custo ambiental»:

“Nem se pode dizer que tudo isso são águas passadas. No atual governo federal, 6,48 milhões de hectares da Amazônia Legal foram destinados à reforma agrária (contra 6,29 milhões entre 1985 e 1994) e assentadas 103.458 pessoas na área (contra 96.658 nos dez anos anteriores).

1. para não enfrentar a resistência política dos proprietários de terras com peso político no Congresso e fora dele, confina-se a reforma agrária às terras amazônicas, que, em sua esmagadora maioria, são inadequadas para a agro-pecuária (numerosos estudos científicos comprovam isso);

2. com solos inadequados, sem crédito, sem assistência técnica, sem nada, o desmatamento é inevitável: o colono tenta implantar sua própria agro-pecuária em pequena escala - quase sempre perdendo o esforço - ou forma pastos para arrendamento/venda, na esperança de, com o dinheiro apurado, mais a venda da madeira, comprar um lote maior, onde repetirá o desmatamento;

3. por esses caminhos avança o desmatamento itinerante, com os resultados apontados pela Comissão; o pior de todos é a perda da biodiversidade, nossa grande possibilidade de futuro;

4. por esse e outros formatos (principalmente o garimpo), a Amazônia, com altíssimo custo, preenche a ausência de políticas de geração de emprego, absorve migrações e compensa parcialmente a perda de empregos no campo (só de 1994

Tabela nº 7.7 - Ação do INCRA nos Estados da Amazônia Legal

Estados	Ano de início dos projetos	Nº de Projetos em 1998**	Nº de projetos em 1999	% da área em relação ao Estado em 1999	% em relação ao Brasil em 1999
Acre	1977	50	62	5,0%	2,27
Amapá	1987	15	21	2,7%	0,77
Amazonas	1982	26	27	5,8%	0,99
Maranhão	1942* -1986	217	316	7,5%	11,60
Mato Grosso	1986	205	243	11,3%	8,92
Pará	1927*-1978	207	306	40,1%	11,23
Rondônia	1974	69	78	14,3%	2,86
Roraima	1979	31	30	11,1%	1,10
Tocantins	1987	132	164	2,2%	6,02
Amazônia		952	1 247	-	45,76
Total Brasil		2 485	2 723	-	-

** Dados do Departamento de Metodologia de Projetos (DPM) - INCRA

* Primeiros projetos de colonização: PIC Monte Alegre (PA) e PIC Barra do Corda (MA)

9.3 Pecuáriação



A pecuária é uma das atividades econômicas que ocupa mais território na Amazônia, e que continua expandindo o seu espaço. Sul de Roraima, 2000.

Tabela nº 7.8 - Assentamentos agrários na Amazônia

Unidade da Federação	Nº de assentamentos	Nº de famílias	Total ha
Rondônia	33	13 324	720 080
Acre	3	1 104	326 500
Amazonas	10	5 847	461 514
Roraima	3	5 016	463 300
Amapá	13	1 696	254 277
Pará	57	21 624	1 259 216
Tocantins	62	5 606	326 318
Maranhão	51	12 847	1 104 582
Mato Grosso	119	18 646	956 562
Total	351	85 710	5 872 349
Brasil	1123	139 223	7 269 671

Fonte: (Stedile 1997)

para cá, alguns estudos apontam a perda de dois milhões de postos de trabalho na agricultura).

5. A situação pode piorar, já que a estratégia oficial prevê a abertura de três novas frentes agropecuárias na Amazônia, conjugadas com hidrovias e rodovias. Já passou da hora de repensar essas coisas. De formular outra estratégia. E de integrar no processo da reforma agrária as universidades, as igrejas, entidades sindicais, ONG, ambientalistas, etc. Se não tivermos essa competência, não só a reforma agrária não resolverá os problemas dos sem-terra como contribuirá para gerar e/ou agravar outros dramas brasileiros. Principalmente o da Amazônia”.

Estes elementos são fundamentais no acirramento dos impactos na Região. Em função do elevado número de novas áreas que estão sendo abertas para a implantação dos novos projetos aprovados, a perda de biodiversidade, em especial a diversidade florestal e, posteriormente pela perda de solos agricultáveis. A figura 9.5 identifica a localização desses projetos e a tabela 7, abaixo, os quantifica em cada Estado amazônico.

Há uma divergência de dados entre o INCRA e o MST. A tabela 7.2 representa os dados utilizados por Stedile, líder do MST.

A situação nos Estados amazônicos

Todos estes fatores ampliam as preocupações e devem ser levadas em conta no processo de discussão das inter-relações entre o modelo de desenvolvimento, a política de conservação da biodiversidade e as consequências da recente política de

reforma agrária. Eles relacionam-se ao: i) aumento crescente do número de projetos de assentamentos agrários, sobretudo nos Estados do Amapá, Amazonas, Maranhão e Tocantins; ii) aumento das queimadas no Mato Grosso e Pará; iii) altas taxas de evasão no Pará; iv) e aumento das arrecadações em Roraima e Amapá.

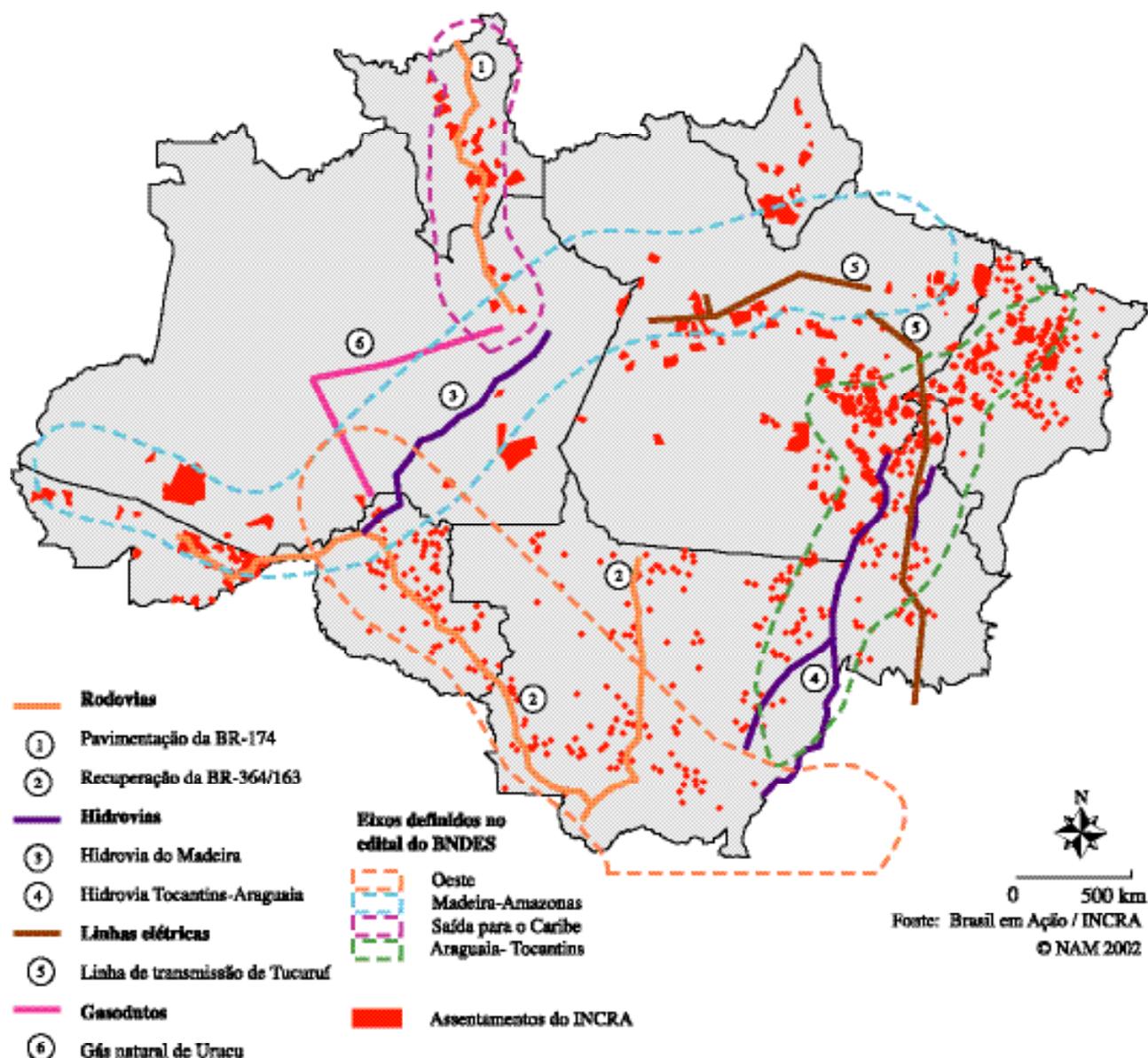
Nesse contexto, podemos analisar a quantidade de projetos existentes e a dinâmica resultante desta velocidade de implantação de projetos, na Amazônia, nos últimos anos. Agrupando-se os Estados em três categorias, destacam-se diferentes resultados:

a) Pará, Maranhão e Mato Grosso, os três Estados com o maior número de projetos - 629 - sendo que apenas o Pará já representa mais que 40% de todos os assentamentos implantados na Amazônia e onde a dinâmica da desapropriação e velocidade de implantação tem provocado danos ambientais praticamente irreversíveis, bastando ver como a dinâmica de desapropriação coincide com a dinâmica do desmatamento. (ALVES, 1999).

b) Tocantins, Rondônia e Acre que somam 251 projetos. Iniciados em momentos distintos (Acre e Rondônia, durante a fase de abertura da BR-364 e Tocantins mais recentemente, 1987, sobretudo no Bico do Papagaio, porque nos anos 70 era uma região de grandes tensões fundiárias), passaram por períodos de estagnação e que nos últimos anos, apresentaram o maior crescimento relativo.

c) Amapá, Roraima e Amazonas, com um número relativamente reduzido de projetos - 72 -, tendo ocupado pequena área da superfície dos respectivos

9.5 - Brasil em Ação e assentamentos do INCRA



Estados (6% do Amapá e 1 % do Amazonas). Apesar do reduzido quantitativo em projetos, são estes Estados objetos de maior preocupação em função do crescimento anual que tem ocorrido, cujo exemplo mais significativo pode ser o Estado do Amapá, onde, em apenas um ano (1998), o crescimento do número de projetos foi de 12 %.

À esta dinâmica do crescimento do número de projetos, incluem-se outros elementos como localização, domínio das terras, capacidade ociosa, área dos projetos por famílias assentadas.

No Estado do Amapá, apesar dos projetos repre-

sentarem apenas 3% do total existente na Amazônia, mas o acelerado crescimento anual e, especialmente em função da localização dos mesmos, novos impactos podem ser gerado nos ecossistemas locais, acelerando o processo de perda da cobertura vegetal, principalmente em áreas de floresta de terra firme. O domínio administrativo - cerca de 65 % das terras do Estado estão nas mãos do INCRA é outro fator que, certamente, interfere nas decisões sobre os locais dos novos assentamentos.

Em Roraima, é também significativo o aumento

do número de assentamentos. Entretanto, o que chama a atenção é a ocorrência, na razão proporcionalmente inversa, da área utilizada por família: as áreas dos projetos são cada vez menores em relação ao número de famílias atendidas, ou seja, há redução no tamanho do módulo ofertado.

No Estado do Amazonas, os 28 Projetos de Assentamentos ocupam o equivalente a 1% da área do Estado e representam 6% do total de assentamentos amazônicos. O período *boom* de projetos foi entre 1981 e 1990. Todavia é um Estado que não está protegido de uma nova aceleração por representar um grande espaço não ocupado e pouco antropizado e novos projetos de assentamentos podem surgir em pouco tempo. Entre 1995 e 1999 foram desapropriados apenas três imóveis e assentadas 309 famílias. Os impactos ambientais ocasionados são, entre outros, a poluição dos cursos de água e riscos de erosão. Outro fator a ser considerado é a tentativa da Copasa de introduzir o cultivo de soja na região do entorno do PA Rio Juma, incentivando os colonos a desmatarem a região para o plantio.

Um total de 62 projetos de assentamento foram implantados no Acre até 1999, mas o crescimento vertiginoso – um total de 50 em um único ano – 1998 recoloca a questão dos impactos gerados por esse tipo de política e pela alteração do perfil do desmatamento. Nos últimos quatro anos, entre 1995 e 1999, foram desapropriadas 23 propriedades para a instalação de novos projetos. Muitos destes projetos estão próximos à rodovia BR-364, mas há outros cujo acesso é bastante difícil, somente de barco ou por avião, aumentando o risco de insucesso, em função do isolamento. Como grande parte dos PAs foram resultantes da desapropriação de seringais, a atividade principal continuou sendo a extração da borracha.

Em Rondônia, a superfície total ocupada pelos assentamentos ocupa o quarto lugar em relação à Região, processo que repete a mesma tendência: nos últimos quatro anos foram implantados 60% do total dos projetos no Estado, embora ocupando uma área muito menor, significando também uma redução no tamanho do módulo rural. Na época do maior fluxo migratório para o Estado (80-86), o módulo padrão era de 100 hectares. Deve-se agregar à análise e avaliação de impactos ambientais

decorrentes deste processo que, mesmo havendo um zoneamento sócio-ecológico econômico desde 1988 (escala 1:1 000 000), a ação do INCRA não considerou as restrições de uso do solo, implantando projetos de assentamento mesmo nas zonas III, IV, V e VI que estavam destinadas a usos restritos ou à áreas protegidas. Por outro lado, embora com zonas definidas para esse tipo de uso, a maioria das propriedades rurais não dispõem mais dos 50% de florestas destinadas à preservação. É nesse aspecto que deve-se enfatizar os argumentos já utilizados sobre a expectativa gerada pela institucionalização do Zoneamento Ecológico-Econômico e sua capacidade de resposta às políticas públicas: O ZEE de Rondônia na escala 1:250 000 está concluído. Um trabalho minucioso do ponto de vista técnico, de custo aproximado de US\$ 20 milhões, mas pouco utilizado no governo local.

O maior número de desapropriações ocorreu no Estado do Maranhão, com 217 terras desapropriadas, uma área de 1.802.693 ha., ocupadas por 50.833 famílias. A relação área / número de famílias é extremamente baixa, sobretudo se compararmos com outros Estados, por exemplo, o Para, onde os 207 projetos, numa área de 12 077 047 ha, ocupados por 98 245 famílias. A maior concentração dos assentamentos ocorre na região central do Estado. No Pará, de 1996 a 1999, 103 imóveis foram desapropriados, totalizando 872.511,40 ha ocupados por 19.162 famílias, o que representa quase três novos assentamentos a cada mês, estando, esta dinâmica, concentrada notadamente na região de Marabá. Os processos atuais prosseguem os de décadas anteriores, reproduzindo-se os mesmos fatores e métodos, seja no desmatamento, no abandono dos colonos, pelo INCRA, ou no processo de reconcentração, com a venda das terras, normalmente aos fazendeiros vizinhos, que continuam aumentando seus domínios (PPG7, 2000a).

Após a instalação das famílias inicia-se o desmatamento para plantio e pecuária, ano após ano cresce da área desmatada com o desaparecimento das áreas de reserva legal, e, inúmeras vezes o abandono dos lotes, por falta de condições financeiras dos assentados para a produção. Este procedimento se reinicia com um outro novo projeto, mesmo que o anterior não tenha sido totalmente ocupado e que possua capacidade ociosa.

O poder gerador de impactos dos mecanismos desta política, é evidenciado ao interrelacionar estes elementos à meta de 400 mil famílias a serem assentadas até 2003, ao montante de recursos previstos no PPA 2000-2003 (Anexo 4) e à disponibilidade de terras públicas. Somam-se a estes fatores, o baixo custo da terra e o baixo custo de desmatamento da floresta primária.

Tabela nº 9 - Custo médio da terra entre 1996 e 1998

Região/ Estados	Valores em Reais
NORTE	346,51
Amazonas	357,63
Rondônia	709,63
Pará	283,53
Acre	132,24
Tocantins	249,89
NORDESTE	539,42
Maranhão	244,6
CENTRO-OESTE	492,27
Mato Grosso	263,07
BRASIL	680,72

Fonte: Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar, 1999, "apud" PASQUIS et al, 2000

Quando ocorre a instalação de apenas um projeto de assentamento, os impactos sobre o meio ambiente podem ser de pouca envergadura, especialmente por se tratar de uma exploração em escala da unidade de produção – do lote, da baixa tecnologia e produção restrita - comparado aos efeitos de atividades de monoculturas intensivas em capital as quais empregam grandes quantidades de pesticidas, herbicidas, etc., que se constituem em práticas predatórias ao meio ambiente. Consequências maiores, quanto à implantação de projetos de assentamentos, podem ser originadas pela intensidade do uso do solo e pelo grande número de projetos.

3. Mecanismos ambientais reduzem efeitos da política de assentamentos?

Articulações tem sido feitas visando maior coordenação e integração entre as políticas do setor ambiental e o de reforma agrária no sentido de alterar o modelo dos assentamentos agrários que repro-

duziam ainda os mesmos princípios dos PIC, os modelos dos anos 1970. Nos últimos anos, estas articulações resultaram em novas normas, consolidando-se em dois aspectos: o primeiro, a Agenda Ambiental, de 1995, que aborda pontos importantes como a “própria revisão do modelo, a revisão dos critérios para regularização e titulação fundiária”. Esta Agenda foi dirigida aos pequenos posseiros, às ocupações que possuíam planos de manejo sustentado, às ocupações compatíveis com programas municipais e regionais de desenvolvimento e de zoneamento ambiental, às áreas passíveis de recuperação ambiental. O compromisso do INCRA referiu-se a não desapropriar áreas de reserva legal, nem áreas de preservação permanente, nem áreas onde 50% ou mais estejam destinado ao manejo sustentado. Não se tem, ainda, um balanço do que mudou nos assentamentos, em função destes incentivos.

O segundo, o estabelecimento de diretrizes para o licenciamento ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária, aprovadas pelo CONAMA, a Resolução nº 289, de 25 de outubro de 2001. São diretrizes de controle, gestão ambiental e disciplinamento do uso e exploração dos recursos naturais. Seguindo os procedimentos estabelecidos no Sistema de Licenciamento Ambiental, prevê-se a expedição das licenças prévia (LP) e de instalação e operação (LIO)⁸. Essa resolução regulamenta também a questão do corte de vegetação e dos assentamentos na Amazônia.

Se os projetos exigirem incremento de corte raso não poderão ser criados em áreas com florestas e demais formas de vegetação protegidas por instrumentos legais. O órgão ambiental competente terá que manifestar-se, previamente, num prazo de até dez dias úteis, a partir do requerimento do licenciamento. Excepcionalmente, o órgão ambiental competente poderá expedir autorização para supressão de vegetação ou uso alternativo de solo, para produção agrícola de subsistência, anteriormente à emissão da LIO, em área restrita e previamente identificada, se for solicitado pelo responsável pelo projeto de assentamento de reforma agrária.

Os projetos de assentamento na Amazônia são tratados no artigo 10 : o responsável de cada projeto deverá obter junto à Fundação Nacional de Saúde- FUNASA, anteriormente à solicitação da LP, a avaliação do potencial malarígeno da área e,

9.4 Vicinais



O desenho das estradas vicinais define a geometria da ocupação. Se a sua topografia não é bem calculada, a circulação pode ser parada por inundações, enquanto "assentamentos sustentáveis" respeitam curvas de nível. Assentamento do INCRA em Roraima 2000, assentamentos sustentáveis em Mato Grosso, 2001

antes da solicitação da LIO, o respectivo atestado de aptidão sanitária, que poderá envolver a avaliação da ocorrência de outras doenças de significância epidemiológica.

Os projetos de assentamento de reforma agrária de baixo impacto ambiental são tratados no artigo 11 que admite, a critério do órgão ambiental competente fundamentando-se em parecer técnico, o procedimento de licenciamento ambiental simplificado considerando, entre outros critérios, a sua localização em termos de ecossistema, a disponibilidade hídrica, a proximidade de Unidades de Conservação e outros espaços territoriais protegidos, o número de famílias a serem assentadas e a dimensão do projeto e dos lotes, procedendo-se a elaboração de um relatório ambiental simplificado (RAS).

Constata-se, desta maneira, a positividade destes procedimentos de coordenação entre a política ambiental e a de assentamentos agrários. Sendo eles implementados, já estaria se atingindo um setor relevante na produção de impactos ambientais em grandes extensões, ainda que não representem um quadro referencial amplo, uma unidade de pensamento e ação.

A figura 9.5 - Assentamentos agrários na Amazônia corrobora os argumentos anteriores e mostra a existência de concentração de projetos de assentamento nas áreas que fazem a transição, o contato da floresta densa da Região Norte com os cerrados do Centro Oeste, conhecida na literatura como “meia lua” ou “arco do desmatamento”, envolvendo os Estados de Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Pará e Maranhão.

Distribuem-se dos anos 70 à atualidade (tabelas nº 7.1 ou 7.2) os momentos de implantação destes projetos, expandindo-se aos poucos por novas áreas, e estão estreitamente vinculados à construção e melhoramento das vias de acesso.

Comparando a concentração de projetos em sub-espacos, dentro dos Estados, cartografados na figura 9.5 com as áreas prioritárias para conservação e uso sustentável da biodiversidade, localizadas segundo a figura 9.3, sobressaem as áreas de riscos e conflitos:

Em Rondônia, à leste da BR-364, em direção à divisa com o Estado de Mato Grosso, onde hoje existem Áreas indígenas. O aumento do número de

projetos e assentados, assim como a perenização da estrada de terra que cruza estas áreas indígenas, constituem-se em áreas de conflitos.

Em Mato Grosso, seguindo o traçado da BR-163, direção a Santarém, outro conjunto de projetos de assentamentos à direita da rodovia, cortando áreas de extrema importância para a conservação da biodiversidade. No Estado do Pará, na área contida entre esta rodovia (BR-163) e PA-150, existem áreas prioritárias nas quatro tipologias para conservação da biodiversidade que foram propostas no Seminário de Macapá em 1999. Neste mesmo espaço já existe um alto número de projetos de assentamento, alguns com imensas áreas. A tendência à uma intensificação dos processos, à maneira tradicional, e do não uso da biodiversidade: desmatamento, substituição da vegetação natural por pastagens ou lavouras.

O Bico do Papagaio de Goiás é igualmente importante, pois aos projetos já implantados, agrega-se, agora, a prioridade estabelecida para o Eixo Araguaia-Tocantins e a instalação de infraestrutura de transportes, energia e comunicações e fortalecem as condições de influência que este eixo pode ter. No Maranhão, as poucas áreas de extrema importância para conservação encontram-se contidas nos espaços existentes entre as rodovias estaduais e federais e ferrovias.

A intensificação do ritmo de aprovação de novos projetos em Roraima e Amapá abre uma nova artéria de acesso à terra e exploração.

Se associarmos estes espaços, classificados por BECKER (1996) como a «malha programada» da rede de transportes previstas para os Eixos, provavelmente induzira à ocorrência de novos projetos em suas áreas de influência. Tudo dependerá da velocidade em que os mesmos forem implementados, se haverá tempo suficiente para cumprir a obrigatoriedade de licenciamento para os novos assentamentos e para que comece a produzir resultados.

Dependerá também das diretrizes e da capacidade dos Fundos Constitucionais e das novas regras e linhas de financiamento. Estarão essas sendo efetivas no financiamento de projetos extrativistas e agroflorestais? A análise da tabela nº 9 permite ressaltar que no decorrer do primeiro semestre de 2000 a linha de financiamento que

Tabela nº 10 - Fundos Constitucionais: Programas por porte de tomadores

Programas	Cooperativas	Mini-Micro	Mini-Pequeno	Pequeno	Médio	Grande
FCO						
PRONAF-RA	0	30 867		79	0	0
PRONAF	0	1 094		197	0	0
Rural-Integração	4 826	1 280		3 799	7 653	4 218
Industrial	0	76		985	2 328	10 000
Infra-estrutura	0	0		0	0	0
Giro-Custeio	0	0		80	327	0
Turismo	0	65		424	0	0
Pronatureza	0	0		137	0	0
Total	4 826	33 382		5 701	10 308	14 218
FNO						
PRONAF A	0	21 033		0	0	
Outros Rural	817	37 154		23 425	24 653	
Agroindustrial	0	84		451	0	
Industrial	0	2 591		4 787	6 041	
Turismo	0	679		3 783	260	
Total	817	61 541		32 446	30 954	
FNE						
Rural			11 661		2 815	1 726
PRONAF A			6 305		0	0
Especiais Rural			6 654		211	0
Industrial			456		1 991	60 538
Agroindustrial			194		345	0
Especiais Industrial			697		0	24
Turismo			614		2 161	0
Total			26 581		7 523	62 288
Total em 2000(1)	5 643	94 923	26 581	38 147	48 785	76 506(**)
Total em 1999(2)	7 975	246 498	505 655	79 873	140 666	194 399(*)

Fontes:

(1) Informações gerenciais do FCO, FNO e FNE fornecidas pelos Bancos gestores;

(2) Relatórios de atividades dos Banco do Nordeste, do Brasil e da Amazônia

(*) Valores de 1999 atualizados a preços de julho de 2000

(**) Valores nominais de janeiro a maio de 2000

mais atendeu os mini e micro produtores é a de financiamento especialmente dirigidos para os projetos de Reforma Agrária, dentro do Pronaf, tanto no FNO e FCO, enquanto os valores concedidos ao programa Rural foram os mais importantes para os projetos do Maranhão (dentro do FNE).

Em ordem de grandeza o total dos financiamentos nos anos 1999 e 2000 expressam, enfim, que os programas Pronaf - RA e outros Rural foram intensamente procurados pelos mini-micro e pequenos produtores, seguido pelas concessões aos grandes empresários industriais. A referência tomada para os valores que estão representados é de R\$ 1.000,00%.

A tendência de pecuarização, outro vetor de impactos

Outro processo importante na Região é o de expansão e enorme evolução do rebanho bovino, na frente pioneira amazônica e a forte pressão pelo aumento de áreas de pastagens. Este aumento de pastagens se dá por meio da incorporação de novas terras e não pelo melhoramento das atuais. No geral, este fato pode transformar-se num significativo vetor de impactos, se não forem implementados modelos e técnicas de gestão ambiental previamente, assim como se não houverem ações ligadas ao aumento de áreas de preservação ambiental nesses municípios.

No território amazônico identificam-se porções do espaço sob maior ou menor grau de coação, correspondendo às necessidades diferenciadas por novas áreas. O crescimento do rebanho bovino, até 1996, está fortemente localizado nas porções meridional e oriental e da Amazônia, o próprio «arco do desmatamento», nos Estados do Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, Maranhão e Pará. Tema bastante debatido nos meios acadêmicos e nos setores ambientais, procurando sempre evidenciar as etapas do processo de incorporação de novos espaços amazônicos. ALVES (1996) já mapeava os municípios onde a taxa de desmatamento tinha sido mais representativa e indicava o processo de desmatamento seguido da formação de pastagens, bem como VIANA (1998) em seu relatório à Câmara dos Deputados do Congresso Federal associa-os ao ciclo desmatamento-pecuária-soja.

Esse crescimento mostra, em geral, sub-espacos onde a pressão por pastagens é mais crítica, mais intensa e mais concentrada. Analisando-se, nessas sub-regiões, a evolução do número de cabeças por habitante, esta relação é favorável para o rebanho bovino, ou seja, este aumenta mais que o número de pessoas na área. Em toda essa sub-região, o centro irradiador é especialmente o Estado de Mato Grosso, o leste e sul de Rondônia e o centro-sul do Pará, constatando-se a relação de 10 e 30 cabeças de bois por habitante.

A tendência futura que esse processo pode representar pode ser analisada servindo-se do método de padronização (lissage) desses elementos dentro de um município com todo o seu entorno. Ao contrapor-se relação positiva e negativa, na Amazônia, a maior progressão na relação bois/homens ocorreu nos municípios localizados nos estados de Rondônia e Acre, Amazonas e Pará, atingindo até os municípios situados às margens do rio Amazonas e, por enquanto, as tendências negativas no extremo norte da Região, sobretudo o Amapá, Roraima (regiões de terras indígenas) e o extremo oriental nos estados do Pará e Maranhão, configurações identificadas na figura 9.6.

Isso parece representar a continuidade dos movimentos de deslocamento das frentes pioneiras, que transferiram-se de sudeste para centro-oeste e deste para a Amazônia, avançando cada vez mais dentro da própria floresta, já tendo deixado para trás todos

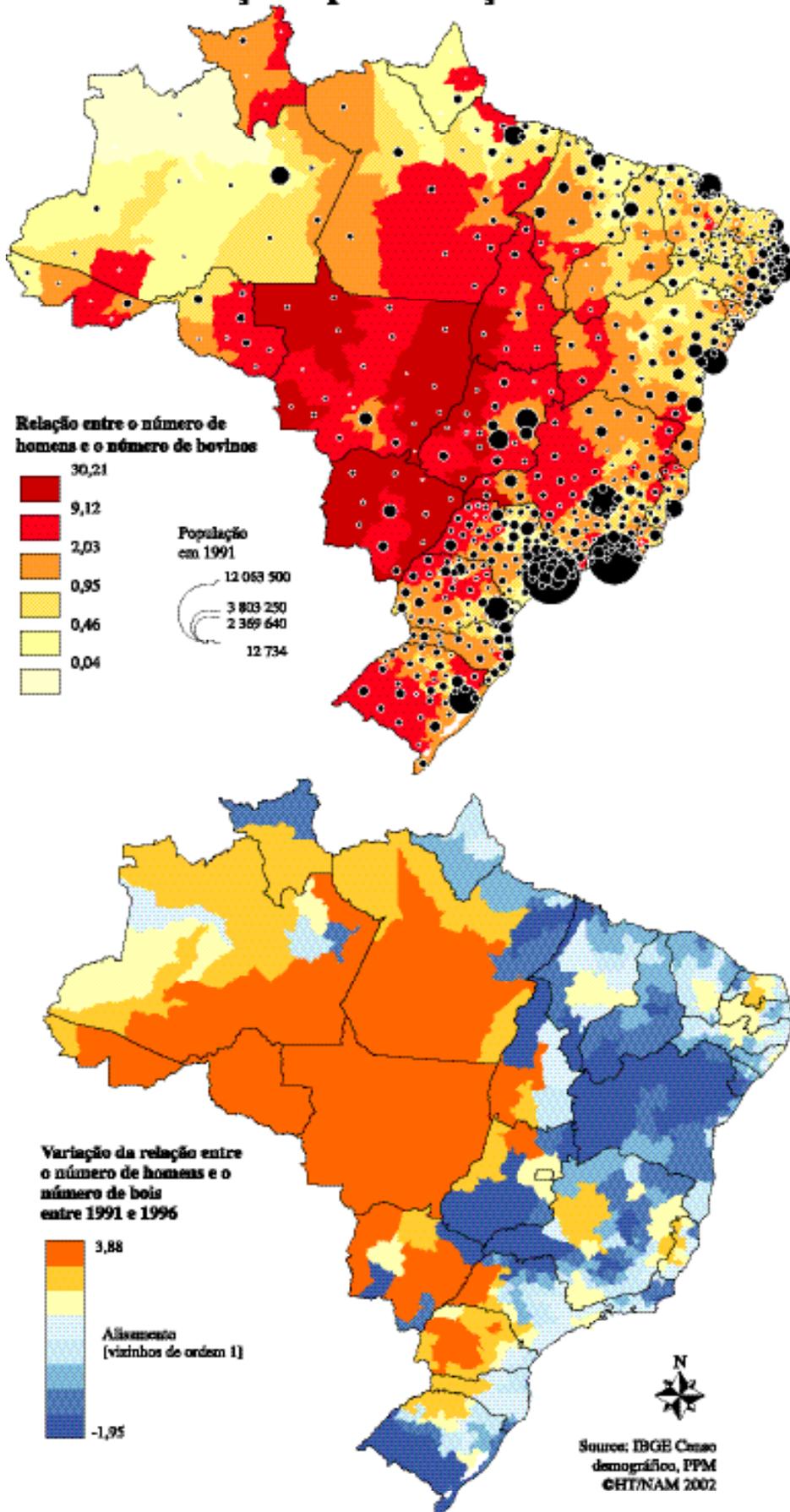
os outros ecossistemas e que poderá continuar incorporando novas terras até os limites do país. Ou talvez mesmo ultrapassando-os, a exemplo dos migrantes brasileiros no Paraguai (SOUCHAUD, 2000)

Essa tendência indica também possíveis alterações nos padrões de consumo na região - um vetor que irá competir com os modelos regionais de exploração dos próprios recursos na alimentação, por exemplo, inviabilizando propostas alternativas de valorização dos produtos locais.

A convergência de todos esses vetores num mesmo território resultara em impactos importantes. A sobreposição desses índices (assentamentos, pecuarização) com os investimentos do PPA 2000-2003 para a Região ratificam o nível de impactos. A figura 9.7 representa o grau de conflitos prováveis, segundo a tipologia proposta a seguir:

- Tipo 1 - alta tendência a conflitos e a perda de biodiversidade (extrema importância biodiversidade X muitos projetos de assentamento X alto volume de investimento);
- Tipo 2 - média tendência a conflitos (extrema importância biodiversidade X número médio de projetos X alto volume de investimento)
- Tipo 3 - baixa tendência de conflitos (extrema importância biodiversidade X baixo número de projetos X baixo investimento do PPA)
- Tipo 4 - alta tendência de conflitos (muita e alta importância biodiversidade X muitos projetos de assentamento X médio investimento);
- Tipo 5 - média tendência a conflitos (muita e alta importância biodiversidade X médio número de projetos assentamento X médio investimento PPA);
- Tipo 6 - baixa tendência a conflitos (muita e alta importância biodiversidade X baixo número de projetos assentamento X baixo investimento PPA);
- Tipo 7 - alta tendência de conflitos (conhecimentos insuficientes X muitos projetos assentamento X alto investimento);
- Tipo 8 - média tendência de conflitos (conhecimentos insuficientes X médio

9.6 - Avanço da pecuarização



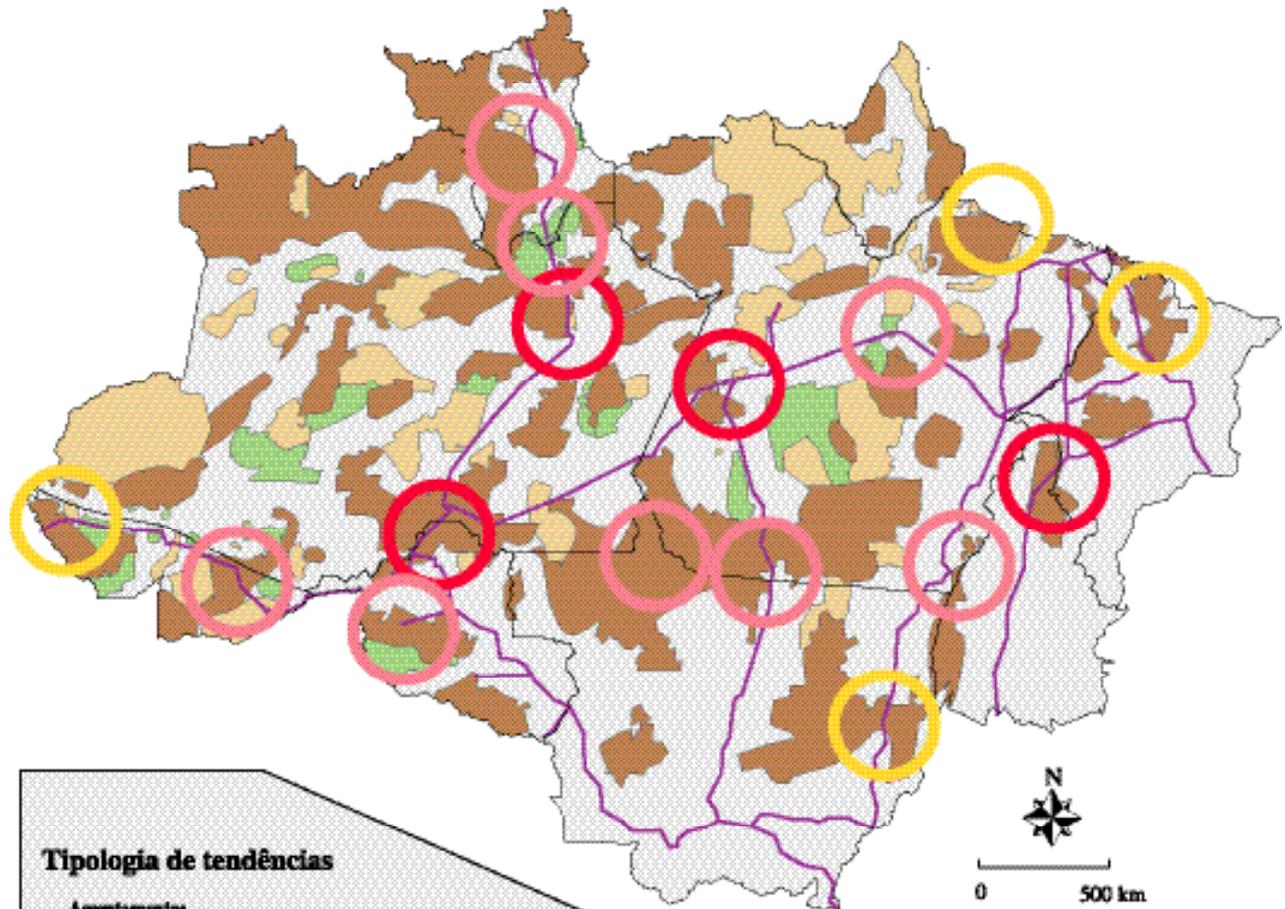
número de projetos assentamento X médio investimento);

- Tipo 9 – baixa tendência de conflitos (conhecimentos insuficientes X baixo número de projetos assentamento X baixo investimento PPA) Uma conclusão parcial que pode ser tirada dessas complexas relações e merece ser sublinhada é a continuidade da ação pública de planejamento e ordenamento do território amazônico, na qual predomina a dimensão econômica sobre as atuais exigências de conservação ambiental ou mesmo de desenvolvimento sustentável.

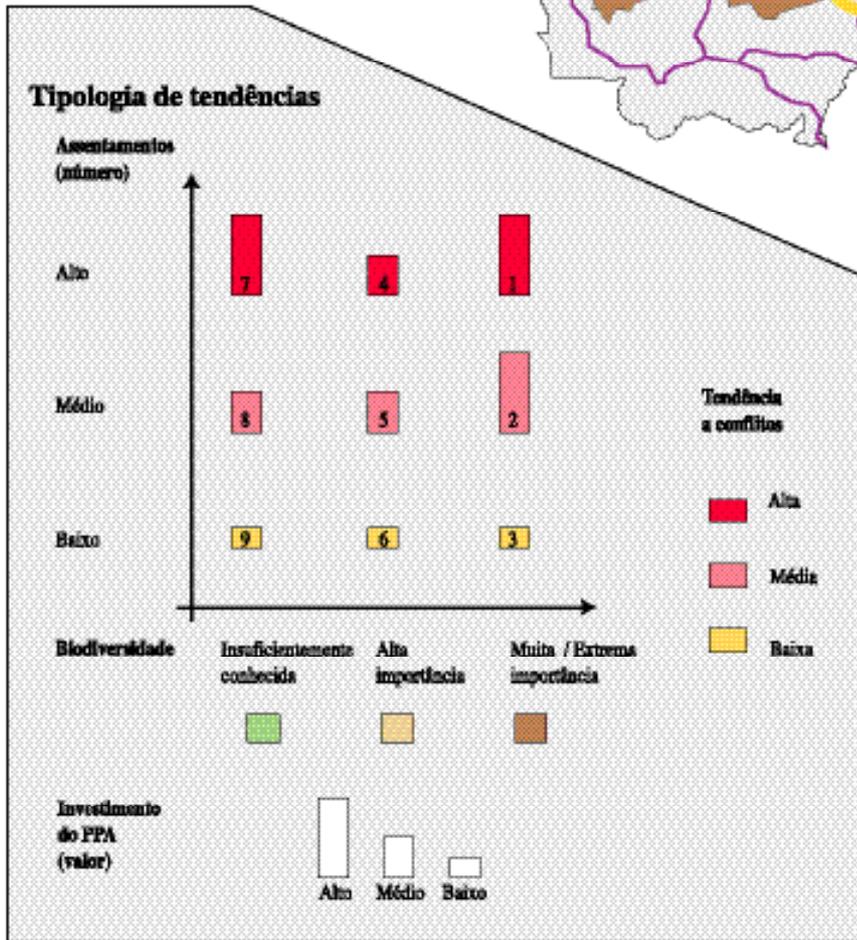
Por outro lado, vive-se um momento de passagem de uma lógica pioneira de ocupação do espaço com seus eixos de penetração viária e as frentes de colonização para uma lógica de implantação de redes de circulação, de energia, de comunicações e de investimentos com vínculos ao mercado mundial e à integração continental.

Esse processo acelera o crescimento e o consumo anárquico do espaço amazônico, resultado das contradições entre as lógicas liberais de desenvolvimento econômico, sob o domínio do jogo de interesses privados, e as lógicas de conservação ou de desenvolvimento sustentável, sob o domínio dos interesses locais e internacionais.

9.7 - Tipologia das tendências e prováveis graus de conflitos



0 500 km
 Fonte: ISA, Instituto sócio-ambiental, 1999
 © NAM/HT 2002



- Grau dos conflitos prováveis de acordo com as tendências**
- Alto
 - Médio
 - Baixo
 - Estradas existentes
 - - - Limites dos Estados
- Biodiversidade**
- Insuficientemente conhecida
 - Alta importância
 - Muita / Extrema importância

Considerações Finais

Amazônia entre conservação e desenvolvimento, entre global e local, a caminho da integração continental... Assiste-se à sua construção permanente: dos objetivos geopolíticos do povoamento à densificação das redes técnicas e científicas; do modelo do «Brasil grande» ao modelo do desenvolvimento sustentável. A Amazônia atual se vê mundializada pela ordem ambiental, apresentada frente ao «purismo» ambiental da preservação, ao ambientalismo de negócios e as alternativas de sistemas de produção sustentáveis.

A Amazônia é, hoje, a região onde se realizam experiências com múltiplos objetivos, oriundos de distintas correntes de pensamento. Os grupos sociais atuais substituem os antigos posseiros e caboclos, conquistando *status* de parceiros nas decisões do setor ambiental governamental. Novas regulamentações ampliam as possibilidades de conservação, proteção ambiental e controle do uso dos recursos naturais. Novas organizações surgem quotidianamente e se mobilizam, aliando-se às mais antigas, na experimentação de um conjunto de alternativas nunca antes tentado.

As dinâmicas atuais dessa região incluem vetores mais tecnológicos, o conhecimento científico e tecnológico, a ligação de áreas por meio das redes de comunicação e informação, as certificações ambientais sobre recursos naturais ou sobre processos industriais (FSC e ISO 14 000) e novos setores econômicos que se estabelecem a partir da exploração da biodiversidade, do turismo ecológico e dos sistemas agroflorestais.

Essas novas condições já encontram-se incorporadas aos territórios e ainda que o momento político seja outro, as questões de integração nacional e continental continuam na ordem do dia, tornando as diversas Amazônia, objeto de políticas. Na segunda metade do século XX, estas se dirigiam à integração de cada Amazônia ao «seu país» sobretudo por questões de segurança de fronteira; na atualidade, enfatizam a integração continental, estabelecendo estratégias para densificar as atividades econômicas. As políticas de integração continental das redes físicas de comunicação, especialmente dos corredores bioceânicos tornam-se a cada dia mais concretas. Políticas similares se passam além fron-

teiras: Peru e Bolívia, por exemplo, também impulsionam a implantação das redes regionais de infraestrutura para seus territórios amazônicos, ao mesmo tempo, dando impulso às condições de ocupação para «nacionalizar» as amazônias.

Os diversos territórios amazônicos foram, e continuam sendo, *locus* de frentes pioneiras, atualmente permeado por algumas ações de caráter ambiental com a constituição de áreas legalmente protegidas. Na escala continental, as ações de cooperação entre os países do Tratado de Cooperação Amazônica reforçam estes fatos, ao relevar aspectos que dizem respeito aos princípios de conservação ambiental e respeito às populações locais. Compromissos abordando a co-realização nos zoneamentos ecológico-econômico nas fronteiras, a Agenda XXI da Grande Amazônia, a estratégia regional de uso e conservação da Biodiversidade, a posição regional comum sobre florestas foram estabelecidos e servem, ao mesmo tempo, para amenizar antigas rivalidades e disputas entre Brasil, Venezuela e Peru pela hegemonia na região da bacia amazônica.

Essas dinâmicas evidenciam as incoerências nas políticas territoriais públicas nacionais e continentais, tornando a co-habitação entre desenvolvimento, integração e conservação imperiosa. Atualmente, as regulamentações ambientais podem obstaculizar processos predatórios e representam um avanço em relação ao período pós-Conferência de Estocolmo, quando a problemática da proteção ambiental era marginal, mas as estratégias governamentais ainda são díspares.

Mudanças de comportamentos políticos e compromissos são sinalizadas entre os anos 1970 e 2000. Os discursos inflamados dos anos 70 indicavam - sem apresentar os meios - a necessidade de integrar, no planejamento, alternativas que resolvessem os conflitos entre meio ambiente e desenvolvimento e, trinta anos depois, pode-se fazer escolhas de métodos, de parâmetros, de diretrizes, no âmbito de um universo promissor em modelos produtivos conservacionistas. A presença das idéias codesenvolvimentistas, dos anos 70, contrabalançavam parcialmente a predominância da visão dos fatores ambientais apenas como consequências e não como elementos constituintes da estruturação do espaço geográfico. Pouco expressivas no

contexto das políticas públicas daquele período, estas propostas antigas permanecem coerentes com algumas diretrizes do discurso oficial da atualidade.

A partir dos anos 1970 o Estado foi o ator principal dos modelos de desenvolvimento aplicados aos seus territórios, embasados em estratégias geopolíticas e pioneiras. Hoje, uma plêiade de atores fortaleceram-se na defesa de parâmetros próprios de suas territorialidades e reduzem o campo de ação das decisões autoritárias. Um aspecto altamente positivo mas que pode vir a ser fortemente negativo - na medida em que a presença de populações e comunidades locais ocorram apenas como uma maneira de legitimar as regras impostas por organismos financiadores internacionais.

Simultaneamente ao processo de redemocratização ocorreram avanços, transformações político-sociais e também no âmbito dos instrumentos de Estado. Houve aceitação do discurso ambientalista no seio do aparelho de Estado, com a institucionalização de instâncias que se ocupavam do meio ambiente nos órgãos do Executivo. Ao invés de manter-se nas conhecidas vertentes restritivo-educativas do controle, da preservação e educação ambientais, impulsionou-se a introdução dos mecanismos preventivos.

As políticas territoriais de base conservacionista foram também impulsionadas resultando no aumento do número das áreas sob proteção legal – unidades de conservação e terras indígenas, tanto na Amazônia como em outras regiões do país. Na verdade, um posicionamento ecologista / nacionalista que serviu para bem nutrir as negociações continentais e internacionais, alicerçada na noção de que a biodiversidade constituía-se no futuro do país. O Itamaraty conseguiu reduzir a importância da contribuição do desmatamento da Amazônia frente às alterações climáticas ao ver reconhecido, naquela Convenção, os diferenciados níveis de emissões dos gases, e conseqüentemente da participação dos países. Recentemente, as propostas brasileiras, que visaram minimizar os bloqueios ao Protocolo de Kyoto para a ratificação das medidas acordadas; podem ser enquadradas como a permanência das posições nacionalistas, nos anos 90 apoiadas no ecologismo, hoje substituídas pelo ambientalismo de negócios.

Assim, se por um lado, tornaram-se mais nume-

rosos os projetos de conservação, proteção ou desenvolvimento sustentável, por outro, estes são dependentes do atendimento às condicionalidades, exigências e pré-requisitos que acabam por impor aos executores um esforço suplementar, transformam-se, por vezes, em agravantes.

Esta conjuntura nacional permitiu ao governo brasileiro converter as críticas do momento aceitando a oferta do Programa Piloto originada na Reunião de Houston (1990) sob o estímulo do governo da Alemanha. Mesmo que o Banco Mundial tenha sido declarado coordenador internacional, o governo brasileiro estabeleceu os alicerces do Programa e se posicionou como coordenador nacional. O mérito da proposição e da participação governamental alemã na Reunião deve ser relativizado pela contribuição decisiva que a mobilização das organizações não-governamentais ambientalistas alemãs associadas à algumas brasileiras e internacionais desempenharam no debate contra as altas taxas de desmatamento da Amazônia. Em consequência, os dois objetivos mais importantes do Programa foram definidos como a “redução do desmatamento na Amazônia e a conservação da biodiversidade”.

Entre o momento da primeira proposição do PPG7 e os dias atuais decorreram-se 12 anos. O Programa pode ser visto como indutor de experiências e modelos. Um tempo curto para se promover mudanças profundas nas políticas mais estruturais, mas suficientemente longo para a obtenção de alguns resultados e para perceber as influências dos seus métodos e efeitos temáticos em outras esferas governamentais. Instituições que sustentavam políticas contraditórias e competiam no uso do espaço amazônico, sobretudo as de assentamentos agrários, passaram ao *status* de parceiras e ensaiam desenhos e mecanismos de políticas mais coerentes.

No entanto, a disputa pela liderança, pelo poder e suas esferas de influência entre instituições participantes do Programa constituiu-se no grande obstáculo à sua ampla implementação: as divergências técnicas, a falta de clareza a respeito dos conceitos de proteção, conservação, desenvolvimento, utilizados por todos, baseados em compreensões e usos múltiplos; o demorado ciclo de projeto, o grau de exigência e as condicionalidades

impostas sob constante ameaça de negar acesso aos recursos foram alguns dos motivos aparentes. Idéias preconcebidas nutriram sutilmente os critérios para a aceitação ou rejeição de propostas e projetos.

Ainda que um dos grandes resultados do Programa tenha sido o estímulo à governança com a presença de diversos grupos sociais regionais investindo em experiências demonstrativas e que essas alternativas tenham tido uma enorme visibilidade organizacional e difusão espacial, é preciso matizá-las com experiências do passado. A resposta imediata aos projetos demonstrativos encontrada nos Estados do Maranhão, Acre e Mato Grosso, deve-se ao processo de construção da sólida base comunitária de alguns grupos. Além desta organização de base, que muito contribuiu para a implantação dos projetos com menor grau de conflitos, as experiências de produção ou organização alternativas dos grupos sociais tendem a ter resultados mais imediatos pelas pequenas dimensões das mesmas.

A grande vantagem foi a democratização do uso de recursos, na atualidade disponíveis à populações que antes não tinham como acedê-los em função das regras e condicionalidades impostas pelo sistema bancário. Inúmeros projetos reproduzem métodos e técnicas tradicionais, já experimentadas em projetos comunitários (descascamento de castanhas, consorciamento de plantas, etc.).

As contribuições de pesquisadores das universidades federais e dos institutos locais (UFPA, UA, NAEA, INPA, Goeldi, Evandro Chagas, Embrapa, etc), de outras universidades do país e do exterior, atualmente, circunscrevem-se mais como propostas alternativas do que críticas. No contexto do PPG-7, o segmento de ciência e tecnologia evoluiu da formação dos centros de excelência e de pesquisas dirigidas segundo editais, para um novo modelo organizacional, fundamentando-se na formação e fortalecimento de redes temáticas. Um desenho que pode ser promissor aos grupos científicos locais, facilitando também, o aumento da participação e poder das ONG no seio das comunidades científicas.

Experiências governamentais agregam-se a este conjunto de alternativas e são representativas da opção política pelo desenvolvimento sustentável que fizeram os governos dos Estados do Amapá e

do Acre, transformando o aprendizado de base social em políticas públicas. Avanços legislativos, mecanismos de planejamento e de financiamento são contabilizados: a primeira lei sobre a proteção da biodiversidade, no Amapá, os zoneamentos ecológico-econômico, as Agências de Desenvolvimento e a cooperação técnica e científica reforçando-os. No entanto, os resultados ainda são reduzidos.

Novos produtos locais continuam à margem do mercado; a exploração positiva da imagem e dos recursos amazônicos no setor do eco-produtos, mais tecnológicos são poucos, não se constituindo numa nova base econômica. O apoio à este modelo não é incondicional, faltando conquistar apoio de todas as comunidades do Estado. Estas alternativas não possuíam, ainda, condições de serem reproduzidas em outros Estados ou regiões.

Neste ambiente, os meios de comunicação podem exercer, de fato, um papel significativo na ampliação da divulgação e disseminação de informação. A mídia impressa hoje se interessa por temas que não abordavam alguns anos atrás. Associar a ação das ONG ao poder da informação é outro processo que esta em curso na Amazônia. Comunidades completamente isoladas estão hoje conectadas, recebendo quotidianamente informações gerais ou relativas a projetos e processos existentes na Região, por meio do rádio. Jornais passaram a veicular diariamente notícias a respeito das alternativas ao modelo atual, fazendo crescer os discursos a favor do desenvolvimento sustentável.

A rede global tornou-se factível e a cada dia que passa tem presença mais forte nos processos regionais. A possibilidade de monitorar a Amazônia, de denunciar manobras políticas que prejudicam ganhos ambientais, de ampliar o processo de participação da população no debate dos grandes projetos em curso na Amazônia existe em tempo real para todas as sociedades. O uso destas tecnologias de comunicação fortaleceu ainda mais a presença internacional no debate nacional e local, bloqueando ou fazendo recuar processos e projetos.

O setor ambiental se vê no meio desta tormenta, recebendo, ao mesmo tempo, ajuda e pressões contrárias. Circulam nas redes mundiais informações sobre os recuos e os avanços desta política. São pressões permanentes sobre as ações governa-

mentais constituindo-se em constrangimentos, em obstáculos que podem permitir ganhos de tempo, enquanto não se tem elementos mais consolidados nas políticas de conservação, e atuam como freio às velocidades e aos impactos originados pela implantação das infra-estruturas. Somam-se a estas pressões as ações públicas e a atuação do Ministério Público federal ou estaduais, como representante do Estado baseadas nas leis que apoiam a ação popular.

Enquanto a participação social se consolida, uma clara competição ocorre no âmbito das atribuições institucionais entre objetivos, poder político e metas de políticas públicas. A questão do federalismo e descentralização de competências, ao se enquadrar no processo global de redução do Estado, reforçou a competição e superposição de ações federais e estaduais. Há uma competição por territórios que articulam, nas escalas locais, regionais, nacionais e internacionais, os componentes e os constrangimentos sociais e espaciais. Novos grupos sociais agregam-se.

Teriam todos os grupos sociais as mesmas territorialidades? Os interesses na proteção e no desenvolvimento seriam os mesmos, ou pelo menos, semelhantes? A proposição de modelos - sustentáveis - estaria portanto, destinada a competir não apenas com os espaços da grande produção que atende os interesses nacionais, regionais ou locais, mas também a competir entre si, entre as visões de novos grupos sociais que, reforçadas pelos sentimentos de participação e cidadania, reivindicam o reconhecimento de suas territorialidades.

Neste contexto, as opções pelos modelos de desenvolvimento da Amazônia continuam sendo difíceis, a conservação e o desenvolvimento permanecem em esferas excludentes. As experiências de aproveitamento de recursos naturais ou dos recursos biológicos embasadas em novas tecnologias e em processos de capacitação profissional, em novas certificações começam a ser desenvolvidas, mas, têm pouca representatividade no contexto dos planos e orçamentos nacionais, nos quais meio ambiente, informação e conhecimento correspondem a apenas 6% do orçamento nacional comparados aos 58% em investimentos nas infra-estruturas.

Nesta competição por espaços, por territórios, as unidades de conservação de proteção integral ten-

derão a se reduzirem a ilhas isoladas, ainda sujeitas à invasões de terra, esmaecendo o antigo caráter conservacionista, substituindo-o por um outro matiz, o de uso sustentável, de uso direto dos recursos naturais. A evolução da política conservacionista à política de sustentabilidade se aparentemente só apresenta vantagens, na verdade, ela guarda uma contradição imanente: ao deixar o discurso ecologista mais radical, ao assumir o discurso da sustentabilidade, um conceito em constante debate e ainda em construção, poderá significar também a perda de limites, de restrições. E, a quem caberão os controles da degradação, da poluição?

O futuro das políticas ambientais brasileiras deveria ser abordado por meio de propostas mais ousadas, mesmo que seja, ainda, necessário aprofundar métodos e modelos. O conhecimento acumulado e disponível sobre o funcionamento dos ecossistemas locais, mesmo que sejam insuficientes precisam ser transformados no curto prazo em políticas públicas mais eficientes. Crescentes investimentos em inventários ecológicos, nas iniciativas socioculturais e econômicas locais, na valorização dos produtos florestais e serviços ambientais, no conhecimento da biodiversidade podem representar a base econômica futura para a região e representar esta ousadia científica. Na sua ausência, continuarão existindo velocidades diferentes nos ritmos dos processos econômicos e sócio-ambientais, os argumentos ambientais servindo apenas para constatações de impactos. Estas propostas dependerão de regulação, de alternativas de financiamento e crédito, de informação e divulgação e de controle social efetivo e contínuo.

Os meios técnicos vinculados ao planejamento deveriam também ousar. Se a modernidade da incorporação da dimensão ambiental no processo de desenvolvimento e da análise dos macrovetores do desenvolvimento nacional, se viu refletida no novo marco teórico-conceitual que embasou o discurso da retomada do planejamento governamental, a existência de uma realidade tradicional foi reforçada pela análise da distribuição quantitativa e qualitativa dos programas e recursos previstos no *PPA 2000-2003*. Novamente aqui se identifica uma distância entre as intenções e os recursos. Ainda que o discurso presente no programa do governo federal para o futuro, no *PPA 2000-2003* os antigos proces-

tos se repetem: a marginalidade e a importância da problemática ambiental é ressaltada pela diferença entre os investimentos destinados a ações econômicas contrapostos aos investimentos em meio ambiente, informação e conhecimento, ainda que os recursos dos Fundos setoriais de ciência e tecnologia e de desenvolvimento possam ser acrescidos, mas não são suficientes para contrabalançar a tendência de um crescimento econômico a qualquer custo.

Que dinâmicas territoriais resultarão destas políticas? Manteriam-se os dois universos regidos por velocidades distintas? Numerosos argumentos dos estudos dos Eixos são baseados nas potencialidades dos espaços e oportunidades de dinamização destas regiões, na transformação das mesmas em competitivas e sua inserção ao mercado mundial.

Estes argumentos não se aplicam generalizadamente na Amazônia, mas aos espaços que responderão rapidamente às necessidades da competição mundial. Os investimentos nas hidrovias somente transformam o espaço-tempo dos rios na medida em que servem de corredores de transportes, aos produtos dirigidos à exportação. Os subprodutos destes investimentos poderão vir a beneficiar as populações tradicionais, os moradores ribeirinhos que dependem da circulação e dos transportes fluviais no seu cotidiano ou os sem-terra recentemente instalados nos projetos de assentamentos que reclamam da falta de estradas para o escoamento de suas produções.

Apesar do discurso fundamentado nas novas concepções e nos temas ambientais veiculados pela agenda internacional, as estratégias territoriais para implantação das infra-estruturas viárias e energéticas do *Avança Brasil* confrontam-se com as velocidades da maturação das políticas de conservação. As áreas de conservação são dependentes dos resultados de pesquisa científica, da sistematização do conhecimento e saberes tradicionais e sobretudo de tecnologias que permitam o seu aproveitamento. A implantação de infra-estruturas segue à velocidade da disponibilidade dos investimentos visto o grande conjunto de conhecimentos e técnicas já desenvolvidos. Estas promovem gradualmente a incorporação de novas terras e retraçam, na Amazônia ocidental, no extremo oeste do país, um novo arco constituído pela integração de Porto Velho a

Manaus e a Boa Vista, repetindo a estratégia dos anos 60 quando a ligação Belém-Brasília, marcou a chegada da frente agrícola nos cerrados. Este arco liga o extremo norte do país ao extremo sul e sua consolidação pode se dar rapidamente em função do volume de investimentos previstos. Este processo, se de um lado, é positivo por integrar as principais cidades desta imensa região dando condições de acesso às fronteiras pouco povoadas do país, de outro, poderá acelerar o aparecimento ou a revitalização de inúmeras pequenas cidades, incentivar novas migrações, criar novos espaços propícios à produção agrícola para exportação e acelerar o processo de desmatamento. Ao permitir acesso à áreas ainda preservadas, permite também o acesso a recursos florestais e biológicos, hoje altamente valorizados e pouco conhecidos.

Essas dinâmicas podem gerar dois modelos de organização espacial, de um lado experiências marginais sustentáveis em poucos locais e integradas aos mercados nacional e locais, muitas vezes estimuladas por recursos, tecnologias e formas de gestão como as ações demonstrativas do PPG-7 ou outros projetos internacionais. De outro lado, regiões dinamizadas (ou redinamizadas) pela competição do mercado mundial. Um perigo pode estar subjacente, serão estas experiências política e economicamente sustentáveis depois que os recursos internacionais ou outras formas de subsídios deixarem de existir?

Questionamentos desta natureza não podem ainda ser respondidos, seja pelo tempo de implantação das experiências, seja pela recentes ações de cidadania expressas pela liberdade de acesso às informações e o reconhecimento das reivindicações de grupos sociais antes marginalizados, seja pelo aparecimento de resistências aos grandes projetos, antes também pouco eficientes. Estas questões incitam à continuidade da investigação e abre perspectivas para um futuro a curto prazo: conhecer, compreender e investigar o processo e as dinâmicas territoriais que marcam o extremo ocidental da região com a consolidação da ligação Porto Velho – Manaus - Boa Vista e as tendências de repetição das consequências e dos impactos semelhantes aos da construção da Belém-Brasília na Amazônia oriental, pois que esta ligação inclui-se nas políticas de integração do Brasil e dos outros países amazônicos.

Estas iniciativas reforçam-me a intenção de desvendar além-fronteiras e investir em pesquisas sobre o que se passa nas outras Amazôniaas. Nos países da grande Bacia Amazônica são cerca de 30 milhões de pessoas com uma grande diversidade social, cultural e étnica, abrindo perspectivas, sobretudo para maior compreensão, aceitação e construção de modelos de desenvolvimento que reflitam estas diversidades. Para esta construção serão necessários vontade política para inclusão dos diversos setores sociais no processo decisório e, mecanismos ágeis além recursos humanos e financeiros adequados. Mas, levam-me sobretudo a reforçar a imperativa necessidade de ordenar o território, respeitando as organizações espaciais e as características e dinâmicas de cada povo, cada comunidade, mas guardando os interesses mais amplos, mais gerais.

Notas

¹ O valor atribuído no orçamento foi de R\$ 6,5 bilhões foi transformado em dólares ao câmbio de R\$ 1,84, na data de 03/01/2000.

² Informação verbal obtida dos pesquisadores Arnaud Cuisenier Raynal, em 08 de março de 2002, no seminário do «groupe Amazonie», ENS/CREDAL, Paris.

³ Os estudos de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA) foram contratados pela Administração das Hidrovias Tocantins e Araguaia, órgão vinculado à Companhia Docas do Pará e ao Ministério dos Transportes, e terminados em 1999. Ver FADESP (1999). Estudos de Impacto Ambiental - EIA da Hidrovia Tocantins-Araguaia, Fundação de Amparo e Desenvolvimento da pesquisa, Volume I, texto principal, março 1999, 240 p.

⁴ O parecer apresentado por Gonçalves é resultado de um trabalho que contou com a colaboração de geógrafos e professores da UNEMAT (Alexandre Regio, Luíz Gonzaga Domingues, Flávio Luis Paula Almeida, Kelly Morgana Moraes da Rocha e Keila S.R. Freitas) e o mesmo incorporou propostas do Seminário realizado em Luciara, com professores e acadêmicos de Goiás e Tocantins, dos municípios de Ribeirão Cascalheira, Cocalinho, Alto da Boa Vista, São Félix do Araguaia, Luciara, Confresa, Canabrava do Norte, Santa Terezinha, Porto Alegre do Norte, São José do Xingu e Vila Rica, todos do Mato Grosso.

⁵ O Seminário de Macapá, realizado em outubro de 1999, promovido pelo Programa Nacional de Diversidade Biológica resultou na proposição de áreas prioritárias para conservação por meio de 4 categorias (extrema, alta, muita e provável importância). Os estudos básicos foram realizados pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia e Instituto Sócio-Ambiental dentro do projeto “cenários futuros para a Amazônia”, do Pronabio.

⁶ Nepstad et al (2000:10), apresenta os ciclos do empobrecimento ambiental para a Floresta Amazônica e a relação destes com as estradas: “3/4 dos desmatamentos entre 1978 e 1994 ocorreram na faixa de 100 km de largura ao longo das rodovias”.

⁷ Ver o site do Instituto Sócio-Ambiental: www.socioambiental.org

⁸ A LP constitui-se em documento obrigatório, antecedendo a fase de criação do projeto de assentamento. É a fase de planejamento dos projetos, de aprovação de sua localização e concepção, viabilidade ambiental e de estabelecimento dos requisitos básicos a serem atendidos na fase seguinte. O prazo para a expedição dessa licença é de até 90 dias. Já a licença de Instalação e Operação- LIO é o documento que autoriza a implantação dos projetos, de acordo com as especificações constantes do Projeto Básico, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. A LIO deverá ser requerida em até cento e oitenta dias após o ato de criação do projeto.

⁹ Em 03 janeiro de 2000, um real valia 0,54 dólares.

Referências Bibliográficas

- AB'SABER, Aziz N. Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia, questões de escala e de método. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n° 5, p.4-20, 1989.
- _____. A Região Amazônica. In D'INCAO, Maria A.; SILVEIRA, Isolda M. (orgs). *A Amazônia e a crise de modernização*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994. p. 77-84.
- ADAMS, W. M. *Green development. Environment and sustainability in the third world*. 5. ed. London and New York: Routledge, 1990.
- ALBAGLI, Sarita. *Geopolítica da Biodiversidade*. Brasília: Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, 1998.
- ALBALADEJO, Christophe; TULET, Jean-Christian. *Les fronts pionnier de l'Amazonie brésilienne: la formation de nouveaux territoires*. Paris: Editions de l'Harmattan, 1996. (Collection Recherches et documents - Amériques Latines).
- ALBERT, Bruce. Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar do desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami. In LÉNA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia E. (orgs). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991, p. 37-58. (Coleção Eduardo Galvão).
- _____. Développement amazonien et sécurité nationale: les indiens Yanomami face au Projet Calha Norte. *Ethnies*, Paris, n° 11/12, 1990.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner. Mapas temáticos ou mapas situacionais? A reconceituação dos conflitos sócio-ambientais e os fatores étnicos como delineadores de novos procedimentos técnicos de zoneamento. In: SEMINÁRIO SOBRE O ZEE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, 2000, Manaus. *Anais...* Curitiba: CD-card Latinoamérica, 2000. 1 CD.
- ALTVATER, Elmar. Ecological disorder, national sovereignty and debt: the case of the Amazon In: In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p. 413-426.
- ALVES, Diógenes S. *An analysis of the geographical patterns of deforestation in Brazilian Amazônia in the 1991-1996 period*. In: 48th Annual Conference of the Center for Latin American Studies University of Florida, 1999, March 23-26, Gainesville. (mimeo)
- AMIGOS DA TERRA; INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL. *Competência Municipal para Regular o Uso do Fogo na Amazônia*. São Paulo, s/ed, fev. 2000, 18 p.
- AMIGOS DA TERRA; IMAFLORA; IMAZON. *Hitting the target. Timber consumption in the Brazilian domestic market and promotion of forest certification*. São Paulo, s/ed, first edition, June, 1999, 41 p.
- AMIGOS DA TERRA. *Debate sobre Políticas Públicas para a Amazônia na imprensa brasileira*. São Paulo, s/ed, dezembro de 1997 a julho de 2001, 13 v.
- _____. *Nós e o Fogo: A Amazônia encontrando soluções*. São Paulo, s/ed, março 2001. 32 p.
- _____. *Sound public policies for the Amazon Region*. São Paulo, s/ed, 1994.
- ANDRADE, Manoel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In SANTOS, M. et al (org.). *Território Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec-ANPUR, 3° ed. 1996. p.213-220.
- APESTEGUY, Christine; MARTINIERE Guy; THERY Hervé. *Frontières en Amazonie: la politique du Brésil et l'intégration de*

- l'Amérique du Sud. *Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, LIII, n. 4533-4534, p.76-98, 1979.
- ARAGON, Luis E. *The Amazon as a study object. Building Regional Capacity for Sustainable Development*. Stockholm: Institute of Latin American Studies, Stockholm University, 1994. (Monograph séries # 28).
- ARAGON, Luis; KOSINSKI, Leszek. Recomendações. In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p. 55-65.
- BARBOSA, Rubens Antônio. O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional. *Revista Política Externa*, Rio de Janeiro, vol. 3, n° 3, p.110-116, dez. 1994.
- BARBOSA, Ycarim M. *Conflitos sociais na fronteira amazônica: projeto Rio Formoso*. Goiânia: Elege ed., 1996.
- BARÉ, Jean-François. Le prêt et le résultat. Eléments d'une chronique de l'évaluation à la Banque mondiale. In BARÉ, J-F (org). *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. Paris/Montréal: L'Harmattan, 1997, p. 49-74.
- BARTOLLUCCI, Ivan. Note à propos des fronts d'expansion de l'agriculture – le cas du Brésil (café). In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.171-174.
- BAUMANN, Renato. Uma Visão Econômica da Globalização. In BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Globo, 1995. p.33-51.
- BECKER, Bertha K. Amazônia: construindo o conceito e a conservação da biodiversidade na prática. In GARAY, Irene; DIAS, Braulio (orgs.). *Conservação da Biodiversidade em Ecossistemas Tropicais. Avanços conceituais e revisão de novas metodologias de avaliação e monitoramento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001a. p.92-101.
- _____. Síntese do processo de ocupação da Amazônia. Lições do passado e desafios do presente. In Ministério do Meio Ambiente (org.). *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 2001b. p.5-28.
- _____. *Reflexões sobre políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Desenvolvimento Regional, setembro 2000. (mimeo)
- _____. *Cenários para a Amazônia*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Núcleo de Apoio às Políticas Públicas da Amazônia, 1999, 70 p. 1 CD.
- _____. Novos Rumos da Política Regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica. In BECKER, Bertha; MIRANDA, Mariana (orgs.). *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996. p.421-443.
- _____. *Geopolítica da Amazônia*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1994. (mimeo)
- _____. Gestão do território e territorialidade na Amazônia: a CVRD e os garimpeiros em Carajás in LENA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia E. (org.). *Amazônia, a fronteira agrícola - 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p.333-350. (Coleção Eduardo Galvão).
- _____. Grandes Projetos e Produção do Espaço Transnacional: uma Nova Estratégia do Estado na Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 51, n° 4, p.230-254, 1989.

- BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio. *Detalhamento da Metodologia para o zoneamento ecológico-econômico*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 1996.
- BECKER, Bertha et al. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BERTRAND, Jean-Pierre; HILLCOAT, Guillermo. *Brésil et Argentine: la compétitivité agricole et agro-alimentaire en question*. Paris: INRA/L'Harmattan, 1996.
- BOTELHO, Moacir. Movimentos sociais na Região dos Rios Araguaia-Tocantins. *Cadernos de Geociências*, [s.l.] v. 16, p.173-178, nov. 1981.
- BOUSQUET, François, ANTONA, Martina; WEBER, Jacques. Simulações e gestão de recursos renováveis. In: VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques (orgs.) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 303-320.
- BRANDÃO Carlos A. e GALVÃO, Antonio Carlos. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento. Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Economia, Campinas, 2000. (mimeo)
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Agenda Positiva da Amazônia*. Brasília: Coordenação de Publicações, 2001. (Série ação parlamentar, nº 125).
- _____. Ministério Extraordinário da Reforma Agrária. *Relatório de Atividades 1995-1999*. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Brasília: 2000a.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório Final 1996-1999, Brasil em Ação*. Brasília: 2000b.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto de Expansão e Consolidação das Áreas Protegidas na Região Amazônica do Brasil – Subsídios à elaboração do documento conceitual do projeto*. Secretaria Executiva, Secretaria de Biodiversidade e Floresta e Secretaria de Coordenação da Amazônia, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Brasília: fevereiro de 2000c. (mimeo).
- _____. Ministério do Meio Ambiente. Diagnóstico da Agenda XXI, 2000d. <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em junho.2000.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Competitividade com Equidade e Sustentabilidade. Bases para as políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Brasília: novembro.2000e.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2000-2003: Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: 1999. 4v.
- _____. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazonia Legal. *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Volume II*. Brasília: 1998a.
- _____. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazonia Legal. *Agenda 21 – o caso do Brasil: perguntas e respostas*. Brasília: MMA, 1998b.
- _____. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria Executiva. *A caminho da Agenda 21 Brasileira. Princípios e Ações 1992/1997*. Brasília: 1997a.

- _____. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria de Coordenação da Amazônia. *Agenda Amazônia 21-Bases para discussão*. Brasília: março 1997b.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Especial de Políticas Regionais. *Bases para um Programa de Desenvolvimento Integrado da Região Centro-Oeste (Ações do Governo Federal no Centro-Oeste)*. Brasília: Editora Universa – Universidade Católica de Brasília, junho 1997c.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Especial de Políticas Regionais. *Projeto de Desenvolvimento Integrado da Região Norte*. Brasília: Editora Universa – Universidade Católica de Brasília, junho 1997d.
- _____. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- _____. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento: subsídios ao planejamento da gestão ambiental*. Marília Marreco Cerqueira (coord.). Brasília: MMA, 1995.
- _____. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório da Delegação Brasileira 1992*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1993.
- _____. Presidência da República. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *O desafio do desenvolvimento sustentável*. Brasília: CIMA, Imprensa Nacional, 1991.
- _____. Presidência da República. Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional. *Programa Nossa Natureza*. Brasília, 1989. (mimeo).
- _____. Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília, 1974.
- _____. Presidência da República. *O Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)*. Brasília, 1971.
- BRASILIENSE, Ronaldo. Madeireiras sob pressão. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 jul. 1996, Caderno Brasil, p. 8.
- BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THERY, Hervé. *Les mots de Géographie, dictionnaire critique*. 3^o ed. Paris: La Documentation Française, Reclus, 1992. (Collection Dynamique du territoire).
- BUARQUE, Cristovam. Conferência de encerramento. In VIEIRA, Paulo Freire et al (orgs.). *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil – A contribuição de Ignacy Sachs*. Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, 1998. p.411-422.
- BUNKER, Stephen. *Underdeveloping the Amazon. Extraction, unequal exchange and the failure of the Modern State*. Chicago: The University of Chicago Press, 1985.
- CAHIERS DES AMERIQUES LATINES. DOS-SIER Brésil. Les dynamiques territoriales. Paris: IHEAL, n^o 24, 1997. 193 p.
- CAHIERS DES AMERIQUES LATINES. AMAZONIES indiennes. Amazonies nouvelles? Paris: IHEAL, n^o 23, 1997. 198 p.
- CAHIERS DES AMERIQUES LATINES. BRÉSIL. *Observation des dynamiques territoriales*. Paris: IHEAL, n^o 20, 1996. 130 p.
- CAMARGO, Aspásia. A hora e a vez da floresta.

- Correio Braziliense*, Brasília, 31 jul. 1996. Caderno Brasil, p. 10.
- Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, p.173-180, 1998.
- CAPIBERIBE, João Alberto. Democracia: conceitos divergentes. *Correio Braziliense*, Brasília, 04 out. 1999.
- CHOMSKY, Noam. *Novas e Velhas Ordens Mundiais*. Tradução Paulo Roberto Coutinho. São Paulo: Scritta, 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Perspectivas de desenvolvimento e meio ambiente : o caso do Brasil In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p. 209-234.
- CHONCHOL, Jacques. Population, développement agricole et occupation de l'espace rural en Amérique Latine In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.155-170.
- CARDOSO DA SILVA, Tereza et al. Dinâmica e sustentabilidade ambiental do sudoeste amazônico. In :PRIMEIRO SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS AMBIENTAIS EM FLORESTAS TROPICAIS ÚMIDAS - ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZONIA, 1°, 1990, Manaus. *Anais...* Rio de Janeiro, s/ed,1990, p.122.
- CIMI. «PROFFAO: o calha «sul». *Tempo e Presença*. Rio de Janeiro, p.244-245, 1989.
- CASTRO, Edna; PINTON, Florence. *Faces do Trópico Úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Editora Cejup-UFPA-NAEA, 1997.
- CLÜSENER-GODT, Miguel; SACHS, Ignacy (ed.). *Brazilian perspectives on sustainable development of the Amazon Region*. Paris/New York: UNESCO, The Parthenon Publ. Group, 1995. (Man and Biosphere Series, 15).
- CASTRO, Edna M.R.; HÉBETTE, Jean. Situação social das áreas rurais amazônicas. Belém, *Cadernos de Estudos Sociais*, Belém, Vol. 12, n° 2, p.383-405, 1996.
- _____. *Extractivismo en la Amazonia brasileña: perspectivas sobre el desarrollo regional*. Paris: UNESCO, 1994. (Compendio MAB, 18).
- CASTRO, Edna M.R.; HÉBETTE, Jean (org.). *Na trilha dos grandes projetos. Modernização e conflito na Amazônia*. Belém: UFPA, 1989. (Cadernos NAEA, n° 10).
- CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. *Conferência para o Planeta Terra, Comunicado de Imprensa, 09 de junho de 1992*. Rio de Janeiro: Comissão Principal/Grupos de Trabalho, 3-14 junho 1992a.
- CASTRO, Ina E. de. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo brasileiro. *Território*, Rio de Janeiro, vol. 1, n° 2, p.33-42, 1996.
- CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. *Conferência para o Planeta Terra, Comunicado de Imprensa, 10 de junho de 1992*. Rio de Janeiro: Sala de Conferência I, Debate Geral, manhã, 3-14 junho 1992b.
- CAVALCANTI, Clóvis. O pensamento de Sachs e a economia ecológica in VIEIRA, Paulo Freire et al (orgs.) *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil – A contribuição de Ignacy Sachs*.
- CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. *Conferência para o*

- Planeta Terra, Comunicado de Imprensa, 10 de junho de 1992.* Rio de Janeiro: Sala de Conferência I, Debate Geral, tarde II, 3-14 junho 1992c.
- CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. *Conferência para o Planeta Terra, Comunicado de Imprensa, 11 de junho de 1992.* Rio de Janeiro: Sala de Conferência I, Debate Geral, 3-14 junho 1992d.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, 1992, Rio de Janeiro. *A/CONF.151/14 Adopción de acuerdos sobre el medio ambiente y el desarrollo – Carta de fecha 30 de mayo de 1992 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo por el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil.* Naciones Unidas, 8 de junio de 1992e.
- CORDOVIL, Claudio. Pensamento de Combate. Entrevista com Milton Santos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, pág. 4, 06 abr. 1997.
- CORDANI G. et al. *A Rio 92 cinco anos depois - avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável cinco anos após a Rio 92.* São Paulo: Alphagraphics, 1997.
- COSTA, Wanderley M. da. Políticas Territoriais Brasileiras no Contexto da Integração Sul-Americana. *Território*, Rio de Janeiro, ano IV, nº 7, 1999.
- _____. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil.* 6. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1997.
- _____. As possibilidades do planejamento ambiental no Brasil. In BECKER, Bertha; MIRANDA, Mariana (orgs.). *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável.* Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996. p. 445-456.
- _____. O zoneamento ecológico-econômico da Amazônia: os novos desafios da gestão do território. São Paulo, USP. (mimeo).
- _____. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder.* São Paulo: Edusp/HUCITEC, 1992.
- COY, Martin. Entre a globalização e a Regionalização. Efeitos da modernização, conflitos de interesse e fatores determinantes do desenvolvimento regional sustentável no espaço rural brasileiro. In KOHLHEPP, Gerd et al. (org.). *Brasil: modernização e globalização.* Madrid-Frankfurt am Main: série Bibliotheca Iberoamericana 80, 2001. p.259-273.
- DAVID et al. Les mutations de l'espace agropastoral brésilien 1975-1986. *Mappemonde.* Paris, nº 1, p 26-33. 1999.
- D'AQUINO, Patrick. Le développement local, Le territoire entre espace et pouvoir: pour une planification territoriale ascendante. *L'Espace Géographique*, Paris, tome 31, n.1, p.3-22, printemps 2002.
- DELER, Jean-Paul. A la recherche des espaces du développement au Pérou. L'échec d'une régionalisation annoncée. In BARÉ, J-F (org). *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement.* Paris/Montréal: L'Harmattan, 1997. p. 75-100.
- DESMATAMENTO arrasa floresta Amazônica. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 jul. 1996. Caderno Brasil, p. 9.
- DfID ISSUES PAPER. *Roles and Responsibilities of Donors and the World Bank in G7 Pilot Programme.* Brasília: 1997. (mimeo).
- DIEWALD, Christoph. ZEE. Como Continuar?. In: SEMINÁRIO SOBRE O ZEE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, 2000, Manaus. *Anais...* Curitiba: CD-card Latinoamérica,;

2000. 1 CD.

- DOLLFUS, Olivier. Geopolítica do Sistema-Mundo. In SANTOS, Milton et al (orgs.). *O novo mapa do mundo, Fim de século e globalização*. 3º ed. São Paulo: Editora Hucitec/ANPUR, 1997. p.23-45.
- _____. Phénomènes pionniers et problèmes de frontières :quelques remarques en guise de conclusion In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.445-448.
- DORIER-APPRILL, Elisabeth; JAGLIN, Sylvie (ed. scient.). Gérer la ville. Entre global et local. Autrepart, Les Cahiers des sciences humaines-*Revue de l'Institut de Recherche pour le développement*, Bondy, n. 21, p. 5-198, 2002.
- DOUROJEANNI, Marc; PÁDUA, Maria Tereza J. *Biodiversidade, a hora decisiva*. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.
- DROULERS, Martine. *L'Amazonie*. Paris: Editions Nathan-Université, 1995. (Collection Géographie d'aujourd'hui).
- DROULERS, Martine; MAURY, Patrick. «Colonisation de l'Amazonie Maranhense In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.133-151.
- DROULERS, Martine; THERY, Hervé. *Pierre Monbeig, un géographe pionnier*. Paris: IHEAL, 1991. (Collection Travaux et Mémoires de l'IHEAL, n° 55, Série Essais n° 11).
- DUPAS, Gilberto. A Lógica Econômica Global e a Revisão do Welfare State: a urgência de um novo Pacto. In: SEMINARIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1997, Brasília. *Anais...* Brasília: Ministério da Reforma do Estado, 1997. 1 CD.
- EARTH SUMMIT BULLETIN. *NGO Bulletin on the proceedings of the UN Conference on Environment and Development*. Published by Island Press and the International Institute for Sustainable Development, vol. 1, n° 3, may1992a.
- _____. *NGO Bulletin on the proceedings of the UN Conference on Environment and Development*. Published by Island Press and the International Institute for Sustainable Development, vol. 2, n° 4, Thursday, 4 June 1992b.
- _____. *NGO Bulletin on the proceedings of the UN Conference on Environment and Development*. Published by Island Press and the International Institute for Sustainable Development, vol. 2, n° 9, Wednesday, 11 June 1992c.
- _____. *NGO Bulletin on the proceedings of the UN Conference on Environment and Development*. Published by Island Press and the International Institute for Sustainable Development, vol. 2, n° 10, Thursday, 12 June 1992d.
- EGLIN, Jean; THERY, Hervé. *Le pillage de l'Amazonie*. Paris: Livrairie François Maspero, 1982. (Petit Collection Maspero n° 266).
- FAULHABER, Priscila. Soldados da Terra: territorialização indígena e reversibilidade da fronteira. In LENA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia E. (org.). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém, Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p. 23-36. (Coleção Eduardo Galvão).
- FEARNSIDE, Philip. Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. *Environmental Conservation*. [s.l.], v. 28, n° 1, p.23-38, 2001.

- _____. Zoneamento nos Estados Amazônicos. In: SEMINÁRIO SOBRE O ZEE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, 2000, Manaus. *Anais...* Curitiba: CD-card Latinoamérica; 2000. 1 CD.
- _____. Human carrying capacity estimation in Brazilian Amazonia as a basis for sustainable development. *Environmental Conservation*. [s.l.], v. 24, n° 3, p. 271-282, 1997.
- _____. Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In C. CAVALCANTI (ed.). *Meio ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez Editora, 1997. p 314-344.
- _____. Desmatamento na Amazônia: quem tem razão - o INPE ou a NASA?. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 16, n° 96, p.6-8, 1993.
- _____. Desmatamento e desenvolvimento agrícola na Amazônia. In LENA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia E. (org.). *Amazônia, a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi, 1991. p.207-222. (Coleção Eduardo Galvão).
- _____. Environmental destruction in the Brazilian Amazon. In GOODMAN D.; HALL, A; (eds.). *The Future of Amazonia: Destruction or Sustainable Development?* London: Macmillan, 1990.p.179-225.
- _____. Manejo florestal na Amazônia: necessidade de novos critérios na avaliação de opções de desenvolvimento. *Pará Desenvolvimento*, n° 25, p.49-59, jan./dez. 1989.
- FERREIRA, Leandro et al. O conceito de ecorregião e sua aplicação na identificação de Areas prioritárias para a conservação no bioma amazônia. In: SEMINÁRIO SOBRE O ZEE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, 2000, Manaus. *Anais...* Curitiba: CD-card Latinoamérica, 2000. 1 CD.
- FILHO, Warner. Projeto milionário ameaçava Amazônia. *Correio Braziliense*, Brasília, 31 jul. 1996, Caderno Brasil, p. 10.
- FOOD and Agriculture Organization of the United Nations. *Report n° 99/032 CP-BRA. Pilot Programme to Conserve the Brazilian Rainforest (PPG7). An Evaluation of six demonstration projects (PD/As)*. Rome, Investment Centre Division, FAO/World Bank Cooperative Programme, 21 may 1999. (mimeo).
- FONSECA, Osório J. M. Legalidade e Biodiversidade. *Amazonas em Tempo*, Manaus, 20 abr. 1999.
- _____. Sociedade e Biodiversidade. *Amazonas em Tempo*, Manaus, 06 maio 1999.
- _____. Ciência e Biodiversidade. *Amazonas em Tempo*, Manaus, 13 maio 1999.
- _____. Biodiversidade e Biopirataria. *Amazonas em Tempo*, 21 maio 1999.
- _____. Biopirataria e Bioestupidez. *Amazonas em Tempo*, 27 maio 1999.
- FOUCHER, Michel. La Sudam et l'Etat brésilien organisateurs de l'Amazonie: les fonctions idéologiques, administratives et économiques de l'Etat fédéral. *Etat, pouvoir et espace dans le tiers monde*, Paris, PUF-IEDES, p.247-264, 1977.
- FOWERAKER, Joe. *The Struggle for Land, a political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day*. New York: Cambridge University Press, 1981. (Cambridge Latin American Studies series, 39).
- FREGAPANI, Gélío. *Amazônia A grande cobiça*. Brasília: Thesaurus Editora, 2000.
- FREITAS, M. L. D. O homem e seu habitat: os

- impactos humanos do modelo de ocupação recente da Amazônia e as correções possíveis - uma visão específica In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, nº 7, 1991. p.183-192.
- FREITAS, Marcílio de. Amazônia: a natureza dos problemas e os problemas da natureza. In: Freitas, Marcílio de et al *Amazônia: a natureza dos problemas e os problemas da natureza*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2002. Cap. 3, p. 52-78.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para Discussão nº 726).
- GLAESER, B. (ed.). *Ecodevelopment, concepts, projects, strategies*. Oxford: Pergamon Press, 1984.
- GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques (orgs.) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 201-266.
- GONÇALVES, Carlos Walter. Navegar é preciso, viver não é preciso: estudo sobre o Projeto de Perenização da Hidrovia dos Rios das Mortes, Araguaia e Tocantins. *Terra Livre*, São Paulo, nº 15, p. 167-213, 2000.
- GOODLAND, Robert (1991). Avaliação do Meio Ambiente: a nova política ambiental do Banco Mundial In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, nº 7, 1991. p.427-464.
- GOVERNEMENT DE L'AMAPÁ. *L'Amapá Durable pour le XXIe. Siècle*. Belém: Gráfica Supercoros, 1999.
- GRATALOUP, Christian. La fin de la Nation unique: les territoires de la mondialité. In SCHAPIRA, M.F.P.; D'ARC, H.R. (orgs.). *Les Territoires de l'État-Nation en Amérique Latine - à Claude Bataillon*. Paris: IHEAL Editions, 2001. p.11-20.
- GTA; AMIGOS DA TERRA. *Políticas Públicas coerentes para uma Amazônia Sustentável. O Desafio da Inovação e o Programa Piloto*. São Paulo, s/ed, 1996. (série Mind the Gap 3).
- _____. *Políticas Públicas para a Amazônia. 97/98 Rumos, Tendências e Propostas*. São Paulo: s/ed, [1999](série Mind the Gap 4).
- GUIMARÃES, Roberto. Modernidade, Meio Ambiente e Ética: um novo paradigma de desenvolvimento. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL AMAZONIA 21: UMA AGENDA PARA UM MUNDO SUSTENTAVEL. 1998, Brasília. Anais... Brasília: DMF Congressos, 1998.
- HALL, Anthony. «A new agenda for research, policy and action in Brazilian Amazonia». *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. Nº 62, p. 9-31, junio de 1997.
- HEMMING, John. Settlement in Northern Amazonia: the case of Roraima In: In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, nº 7, 1991. p.193-205.
- HERODOTE. NATION Brésil, Paris: Revue de Géographie et de Géopolitique, nº 98, 3º trimestre 2000.
- HOMMA, Alfredo. Oportunidades, limitações e estratégias para a economia extrativa vegetal na Amazônia. In HOYOS, Jean (org.). *Desenvolvimento sustentável, um novo caminho?.* Belém: UFPA/NUMA, 1992. (série

- IANNI, Octavio. *Ditadura e agricultura, o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia, 1964-1978*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.
- _____. Nação: província da sociedade global?. In SANTOS, Milton et al (orgs.). *Território, Globalização e Fragmentação*. 3º ed. São Paulo: Editora Hucitec/ANPUR, 1994. p.77-84.
- INDUFOR Oy e STCP Engenharia de Projetos Ltda. *Relatório de Meio Termo do Programa Piloto de Conservação da Floresta Tropical Brasileira. Relatório Final da Fase de Avaliação*. Brasília, novembro 2000. (mimeo).
- INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT. *Sciences au Sud. Le journal de l'IRD*. Paris, nº 12, novembre/décembre 2001.
- INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA. *Conservação de 10% das florestas do Brasil: alternativas de implementação efetiva*. Brasília: 17 abril 1998. (mimeo).
- INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA. *Diagnóstico Demográfico, sócio-econômico e de pressão antrópica na região da Amazônia Legal*. Programa Nacional de Diversidade Biológica. Macapá: 1999. (mimeo).
- INSTITUTO SÓCIO-AMBIENTAL. *Governo Federal confunde números sobre as unidades de conservação*. Brasília: abril 1998a. (mimeo).
- _____. *Parabólicas*, s/l, s/ed, ano 5, nº 38, abril de 1998b.
- _____. *Parabólicas*, s/l, s/ed, ano 6, nº 47, jan/fev de 1999a.
- _____. *Parabólicas*, s/l, s/ed, ano 6, nº 50/51, mai/jun de 1999b.
- _____. *Parabólicas*, s/l, s/ed, ano 6, nº 52, julho de 1999c.
- KAGEYAMA, Paulo; LEPSCH-CUNHA, Nadia. Singularidade da biodiversidade nos trópicos. In GARAY, Irene; DIAS, Braulio (orgs.). *Conservação da biodiversidade em Ecossistemas Tropicais. Avanços conceituais e revisão de novas metodologias de avaliação e monitoramento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.p.199-214.
- KAHN, Francis. Les palmeraies amazoniennes: ressources alimentaires et aménagement des écosystèmes forestiers. In HLADIK, Claude Marcel et al (orgs.). *L'alimentation en forêt tropicale. Interactions bioculturelles et perspectives du développement*. Paris: UNESCO, vol. II, 1996. p.261-274.
- KARSENTY, Alain. Forêts tropicales et mondialisation: les mutations du marché international des bois. In VERDEAUX, François (ed.). *La forêt-monde en question. Recomposition du rapport des sociétés à la forêt dans les pays du Sud*. Bondy: Editions de l'Aube, Institut de recherche pour le développement, 1999. p.121-135. (Cahiers des sciences humaines, nouvelle série nº 9).
- KATZMAN, Martin. Regional Development Policy in Brazil: the role of growth poles and development highways. *Goiás Economic Development and Cultural Change*, Goiânia, Vol. 24, nº1, p.75-107, oct 1975.
- KEMPF, Hervé. Le délicat partage planétaire des fruits de la biodiversité. *Le Monde*, Paris, 12 avril 2002, Aujourd'hui Sciences, p. 28.
- KLABIN, Israel. O mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades brasileiras. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, nº 9, p.18-36, out. 2000.
- KLEINPENNING, Jan. La colonisation récente de

- l'Amazonie brésilienne : le rôle de l'Etat et des entreprises publiques et privées In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências... Paris: Travaux et Mémoires de IHEAL, n° 34*, 1981, p.249-260.
- KOHLHEPP, Gerd. Amazônia 2000: An evaluation of three decades of regional planning and development programmes in the Brazilian Amazon region. *Amazoniana*, Kiel, ano XVI, n° 3/4, p.363-395, dezembro 2001.
- _____. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avanço Brasil. *Cadernos Adenauer II*, São Paulo, n° 4, p.9-38, set. 2001.
- _____. Grandes projetos de barragem no Brasil: problemas ecológicos e sócio-econômicos. *Revista de Estudos Ambientais*, Blumenau, v.1, n.1, p.50-61, jan/abr. 1999.
- _____. Impactos regionais de «grandes projetos» e possibilidades de reorganização do espaço na periferia amazônica In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p. 253-270.
- KOHLHEPP, Gerd; BLUMENSCHNEIDER, Markus. Brasileiros sulistas como atores da transformação rural no Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. *Território*, Rio de Janeiro, n° 8, p.47-66, jan/jun. 2000.
- KOTSCHO, Ricardo. *O massacre dos posseiros: conflitos de terra no Araguaia-Tocantins*. 2° ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LAFER, Celso; FONSECA JUNIOR, Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões). *Temas de Política Externa II*. Rio de Janeiro:, vol. 1, p. 49-77, 1994. (Coleção Relações Internacionais).
- LANNOY, Carlos de. Fiscalização do comércio será facilitada. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 jul. 1996. Caderno Brasil, p. 8.
- LEFF, Enrique. Ignacy Sachs y el ecodesarrollo. In VIEIRA, Paulo Freire et al (org.). *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil – A contribuição de Ignacy Sachs*. Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, 1998. p.165-172.
- LEIS, Hector. A desordem ecológica amazônica e a desordem político-econômica da ordem internacional In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p.373-382.
- LEITE, Marcelo. Humanizar a Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 out. 1999. FolhaMais, p. 15.
- LÉNA, Philippe. Responsabilité partagées. *Sciences au Sud: Le journal de l'IRD*. Paris, n° 12, p.8, novembre/décembre 2001.
- _____. La forêt amazonienne: un enjeu politique et social contemporain. In VERDEAUX, François (ed.). *La forêt-monde en question. Recomposition du rapport des sociétés à la forêt dans les pays du Sud*. Bondy: Editions de l'Aube, Institut de recherche pour le développement, 1999. p.97-120. (Cahiers des sciences humaines, nouvelle série n° 9).
- LIMA, Antonio Carlos de Souza . Militares, índios e fronteiras políticas. In LENA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia E. (orgs.). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p 59-82. (Coleção Eduardo Galvão).
- LOPES, Milano. Brasil assume liderança do PPG7. *Folha do Meio Ambiente*, Brasília, p 09-10, novembro 1999, ano 10, n° 99.

- LOPES, Alfredo. *Amazônia, entre o chip e o cipo*. Manaus: Fundação Forever Green, 2001.
- MACHADO, Ricardo e AGUIAR, Ludmilla. Desmatamento na Amazônia e consequências sobre a Biodiversidade. In Ministério do Meio Ambiente (org.). *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 2001b. p.225-234.
- MALDIDIÉ, Christophe. Le local, le national et l'international dans la gestion des forêts tropicales: une aire protégée au Nicaragua. In VERDEAUX, François (ed.). *La forêt-monde en question. Recomposition du rapport des sociétés à la forêt dans les pays du Sud*. Bondy: Editions de l'Aube, Institut de recherche pour le développement, 1999. p.83-96. (Cahiers des sciences humaines, nouvelle série n° 9).
- MARQUES, Valter José e MARQUES, Suely Serfaty. O ZEE das faixas de fronteiras da Amazônia. In: SEMINÁRIO SOBRE O ZEE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, 2000, Manaus. *Anais...* Curitiba: CD-card Latinoamérica, 2000. 1 CD.
- MARTINE, George. Os impactos sociais e ambientais dos grandes projetos na Amazônia In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p. 271-280.
- MATTOS, Carlos da Meira. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora e Instituto Nacional do Livro, 1980. (Coleção Documentos Brasileiros).
- MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Tarefas ou poder: o que descentralizar?. *Cadernos Pesquisas*, São Paulo, n° 60, p. 45-47, fev. 1987.
- MENDES, Armando. As perspectivas de integração amazônica (intra-regional, interregional e internacional). In MOURA, Hélio A. de (org.). *A pesquisa social na Amazônia: avanços, lacunas e prioridades*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 1996.
- MENDES, A. e SACHS, Y. A inserção da Amazônia no Mundo. In CONFERENCIA INTERNACIONAL AMAZONIA 21: UMA AGENDA PARA UM MUNDO SUSTENTÁVEL, 1998, Brasília. *Anais...* Brasília: DMF Congressos, 1998.
- MENEZES, Maria Lúcia P. Parque indígena do Xingu: um estudo das relações entre indigenismo e geopolítica in LENA, Philippe e OLIVEIRA Adélia E. (orgs). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p 83-100. (Coleção Eduardo Galvão).
- MESQUITA, Olindina; SILVA, Solange V. A agricultura brasileira: questões e tendências. In *Brasil uma visão geográfica dos anos 80*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1988, cap. 4.
- MOLIN, Nilson. *L'Amapá un Nord pour le Brésil, Entretiens avec le gouverneur João Alberto Capiberibe*. traduction et adaptation par Alain & Françoise Ruellan. Montpellier: Centre de Documentation Tiers Monde, octobre 2001.
- MONBEIG, Pierre. Les mouvements pionniers en Amérique Latine In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de "frontière" dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.49-58.
- MONBEIG, Pierre (coord.). *Les Amazonies nouvelles*. Paris: IHEAL, 1977. (Travaux et Mémoires de IHEAL, n° 30).
- MORAN, Emílio. Ecologia Humana, Colonização e Manejo ambiental In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. pp.129-148.

- MORIN, Edgar. *O método I. A natureza da Natureza*. 2. ed., Portugal: Publicações Europa-América, 1977.
- _____. *Saberes Globais e Saberes Locais, o olhar transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- _____. Une mondialisation plurielle. *Le Monde*, Paris, 26 mars 2002. Horizons Debats, p. 19.
- NEDER, Ricardo T. A crise da regulação política (neo)conservacionista no Brasil - 1982/1998 (um diálogo com Warren Dean). 1999. (mimeo).
- NEPSTAD et al. *Avança Brasil: Os Custos Ambientais para a Amazônia*. Belém: Gráfica e Editora Alves, 2000.
- NEPSTAD, D. C.; MOREIRA, A.; ALENCAR, A.A. *A Floresta em chamas: origens, impactos e prevenção de fogo na Amazônia*. Brasília: Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, 1999.
- NETO, Aristides Monteiro. Impactos do crescimento econômico no desmatamento da Amazônia. In Ministério do Meio Ambiente (org.). *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 2001. pp.29-50.
- NIJMEEGSE GEOGRAFISCHE CAHIERS. THE integration and colonisation of the brazilian portion of the Amazon basin. [s/l] n. 4, 1975.
- O BRASIL E O PROTOCOLO DE QUIOTO. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 10, p. 219-247, março 2001.
- OLIVEIRA, Mauro. Debate sobre as implicações econômicas, sociais, ambientais e políticas na Amazônia. In MOURA, Hélio A. de (org.). *A pesquisa social na Amazônia: avanços, lacunas e prioridades*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 1996. p.36-38.
- OVALLES, Omar. El Amazonas sin mitos. *Revista Geografica Venezolana*. Vol. 35, p. 307-318, 1994.
- PÁDUA, José Augusto. As raízes do debate sobre meio ambiente e desenvolvimento no Brasil. In VIEIRA, Paulo F. et al (org.). *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil – A contribuição de Ignacy Sachs*. Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, 1998. p.297-304.
- PANDOLFO, Clara. A desordem ecológica na Amazônia In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p.109-113.
- PASQUIS, Richard. Déforestation en Amazonie et son impact sur l'environnement. *Bois e forêts des tropiques*, Montpellier, n° 260, Cirad forêt, p. 53-64, 1999.
- _____. et al. Diagnóstico dos formatos de ocupação do espaço amazônico. Elementos metodológicos e primeiros resultados. Brasília: Cooperação CIRAD-NAPIAm, junho 2000. (mimeo).
- PAVAN, Clodowaldo (org.). *Uma Estratégia Latino-Americana para a Amazônia*. Brasília: MMA; São Paulo: Memorial; São Paulo: UNESP, 1996.
- PÁRA-RAIOS, Ary. Capricho da Natureza. *UnB Revista*, Brasília, p.20-23, julho 2000. Ed. Especial.
- PEBAYLE, Raymond. *Les brésiliens, pionniers et bâtisseurs*. Paris: Flammarion, 1989. (Collection Géographes).
- _____. Dynamique pionnière et organisation de l'espace au Brésil In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de "frontière" dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris:

- Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.261-272.
- PENTEADO, Hugo. Impactos Econômicos do des- caso ambiental. *Gazeta Mercantil*, Rio de Janeiro, 22 out. 2001. Análises & Perspectivas, p. A-3.
- PERU. Ministério de Relaciones Exteriores. Comisión Nacional Permanente Peruana del Tratado de Cooperación Amazónica. *Manual de zonificación ecológica económica para la Amazonía peruana*. Lima: 1998.
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. *Resolution of the Participants Meeting in Cuiabá*, June 1, 2001b. (mimeo).
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. *Open letter of the IAG and IAG comments on the Mid Term Review Report*. Paris: jan. 2001a. (mimeo).
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. *Annual Report 1999 – 2000*. Brasília: aug. 2000b. (mimeo).
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. *Outputs by comple- mentary lines of action*. Cuiabá: MMA, juin. 2000a. 1 CD.
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. *Review of Institutional Arrangements*. Brasília: July, 1999. (mimeo).
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. Rain Forest Pilot Program. Discussion paper for Donors' Meeting in Paris. *The Brazil Rain Forest Pilot Program Transition to a Phase Two*. Paris, World Bank 1997. (mimeo).
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. *Report on the third meeting of the participantes*. Bonn: Sep. 10- 12, 1996. (mimeo).
- PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRA- ZILIAN RAIN FOREST. *Progress Report of october 1991*. Genebra: Reunião de Genebra (mimeo).
- POUYLLAU, Michel. Environnement et gouver- nance. Mariage de raison ou concubinage forcé? (a partir d'exemples latino-américains). In BARÉ, Jean-François (org). *Regards inter - disciplinaires sur les politiques de développe - ment*. Paris/Montréal: L'Harmattan, 1997. pp 283-328.
- POSEY, Darrell A. The road to an Amazonien «consumer democracy» with a few coments on the major detour of intellectual property rights In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p. 149-160.
- _____. Importance des espèces semi-domesti- queés en Amazonie: impact sur la flore et la faune, de leur dissémination par les indiens Kayapo et ses consequences sur les systèmes de gestion. In HLADIK, Claude Marcel et al (orgs.). *L'alimentation en forêt tropicale. Interaction bioculturelles e perspectives du développement*. Paris: UNESCO, vol II, 1996. p.131-144.
- PROCÓPIO, Argemiro. *Amazônia Ecologia e Degradação Social*. São Paulo: Editora Alfa- Omega, 1992.
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Reunião dos Participantes. Relatórios da primeira (1994) à Sexta (2001) Reuniões*. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. International Advisory Group (IAG). *Relatórios da primeira (1993) à décima quin - ta (2001) reuniões*. Brasília. (mimeo).

- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL - PPG7. *I Seminário de monitoramento do Programa Piloto*. Brasília: junho 2000c. 1 CD-ROM.
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Subprograma de Políticas de Recursos Naturais: Revisão de Meio Termo, Relatório Final, Volume I*. Brasília: MMA/SCA, maio de 2000b. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL - PPG7. *Informações de Apoio ao Planejamento Estratégico para a Amazônia*. Brasília: MMA/SCA/NAPIAm, 2000a. 1 CD.
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Reunião dos Participantes*. Brasília: MMA/SCA, 1999. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Projeto de Terras Indígenas*. Missão de Avaliação do Meio Termo. Brasília, 16 a 23 outubro de 1998c. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (Projeto Várzea)*. Missão de Avaliação (appraisal), Ajuda Memória. Brasília: 04 a 20 de maio de 1998b. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Projetos Demonstrativos – PD/A. Relatório de Monitoria e Avaliação dos Subprojetos do PD/A*. Brasília: MMA/SCA, março 1998a. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Projeto Reservas Extrativistas*. Missão de Avaliação do Meio Termo, Ajuda Memória. Brasília, 06 a 14 outubro de 1997c. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Livro das Secretarias Técnicas*. Brasília: MMA/SCA, outubro de 1997b.
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Relatório de Atividades*. Brasília: MMA/SCA, julho 1997a. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Segunda Reunião de Participantes em Belém*. 1995. (mimeo).
- PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. *Relatório de Atividades 1992-1994*. Brasília: MMA/SCA, dezembro 1994. (mimeo).
- PROST, Catherine. L'armée brésilienne et la nation. *Hérodote*, Paris, n°. 98, 3° trimestre; p. 96-112, 2001.
- RIBEIRO, Nelson. A questão ambiental amazônica: caracterização e políticas In: *A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA*, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação Amazônica, n° 7, 1991. p. 91-108.
- RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. 1999, 357 p. Tese de doutorado (Geografia) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo.
- RIVIERE D'ARC, Hélène. Frontières politiques et frontières de colonisation. Le Brésil et ses voisins In *COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG*, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.419-430.

- ROSS, Jurandy. Zoneamento Ecológico Econômico na Amazônia: Algumas Considerações. In: SEMINÁRIO SOBRE O ZEE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, 2000, Manaus. *Anais...* Curitiba: CD-card Latinoamérica, 2000. 1 CD.
- ROSSI, Georges. Voulons-nous la participation? Essai critique sur l'environnement et le développement. In BARÉ, Jean-François (org). *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. Paris/Montréal: L'Harmattan, 1997. p 329-348.
- ROTILI, Pietro. L'avenir des biotechnologies. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, Paris, n° 42, p. 83-89, février, 2001.
- ROUX, Jean Claude. De los límites a la frontera: o los malentendidos de la geopolítica amazónica. *Revista de Índias*, Paris, vol. LXI, n° 223, p.514-539, septiembre/diciembre, 2001.
- RUNYAN, Curtis. Ação na Linha de Frente. *World-Watch*, [s.l.] p.12-21, novembro/dezembro 1999.
- SACHS, Ignacy. Vers l'éco-socio-économie? *Sciences Humaines*, Paris, n° 92, p. 14-15, mars 1999. (Entretien par Sylvain Allemand).
- _____. Do crescimento econômico ao ecodesenvolvimento. In VIEIRA, Paulo Freire et al (org.). *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil – A contribuição de Ignacy Sachs*. Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, 1998. p.161-164.
- _____. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil. In VIEIRA, Paulo Freire e Weber, Jacques (orgs.). *Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.
- _____. *L'écodéveloppement: stratégies pour le XXI^e siècle*. Paris: Syros, 1997.
- _____. «L'écodéveloppement de l'Amazonie: stratégies, priorités de recherche, coopération internationale» in *Cahiers du Brésil Contemporain*, Paris, n° 11, p. 121-146.
- _____. *Sustainable development: from normative concept to action*. Background paper prepared for ISS and IDB, Washington D.C., march 1989. (mimeo)
- _____. Colonisation et écodéveloppement In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de "frontière" dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conférencias...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.201-208.
- _____. *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris: Les Éditions Ouvrières, 1980.
- SADER, Maria Regina. Ocupação de uma área de fronteira "Bico do Papagaio". *Revista Geográfica*, Cidade do México, n° 97, p.96-103, jan-juin 1983.
- SALATI, Enéas et al. *Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- SANTILLI, Marcio. Projeto Calha Norte: tutela militar e política de fronteiras. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, n° 223, 1987.
- SANTOS, Milton. *Território e Sociedade, entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. (entrevistado por Odette Seabra et al).
- _____. Globalização, cidadania e meio Técnico-científico. In SOUZA, Alvaro J et al (orgs.). *Milton Santos, cidadania e globalização*. Bauru: Associação dos Geógrafos Brasileiros e Editora Saraiva, 2000.p.15-20.
- _____. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. In SANTOS, Milton

- et al (orgs.). *O novo mapa do mundo, Fim de século e globalização*. 3º ed. São Paulo: Editora HUCITEC/ANPUR, 1997.p.15-22.
- _____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. O retorno do território. In SANTOS, Milton et al (orgs.). *Território, Globalização e Fragmentação*. 2º ed. São Paulo, Editora Hucitec/ANPUR, 1996.p.15-21.
- _____. *Espaço e método*. São Paulo: Hucitec, 1985.
- SAWYER, Donald. Demografia do Acre. Brasília: abril 2000. (Relatório de «Sócio-economia e Ocupação territorial» da fase I do zoneamento ecológico-econômico do Acre, mimeo).
- SCHAPIRA, Marie-France Prévot. Villes et Territoires en Amérique Latine: changement de perspective?. in SCHAPIRA, M.F.P.; D'ARC, H.R. (orgs.). *Les Territoires de l'État-Nation en Amérique Latine – à Claude Bataillon*. Paris: IHEAL Editions, 2001.p. 21-34.
- SCHEMO, Diana. Amazon is Burning Again?. *New York Times*, New York, October 12, 1995. (mimeo).
- _____. Destruction of Amazon Rain Forest Tripled in 5 Years. *New York Times*, New York, Service, Herald International Tribune, January 28, 1998. (mimeo).
- SCHOLBE, Simone. Das Leis de Propriedade Intelectual à Legislação de Biossegurança: as Oportunidades da Biotecnologia e da Biodiversidade Brasileiras. Brasília: Ministério de Ciência e Tecnologia e CNBio, 2000. (mimeo).
- SCHUBART, Herbert O. Ecodiversidade e biodiversidade na Amazônia. In MOURA, Hélio A. de (org.). *A pesquisa social na Amazônia: avanços, lacunas e prioridades*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 1996.p.199-200.
- _____. Planejando a ocupação sustentável do território nacional: o exemplo da Amazônia. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, nº 7, p.27-38, 1992.
- SEKIGUCHI, Celso. Economia, meio ambiente e sociedade no Brasil : rumo à política da sustentabilidade. In VIEIRA, Paulo Freire et al (orgs.) *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil – A contribuição de Ignacy Sachs*. Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, 1998.p.187-194.
- SEMINÁRIO SOBRE ZEE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA, 2000, Manaus. Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, 03 a 05 outubro 2000d. 1 CD.
- SEVILLA, Jean-Jacques. «Avança Brasil» le projet qui menace la forêt amazonienne. *Le Monde*, Aujourd'hui sciences. 31 janvier 2001, pag 29
- SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS AMBIENTAIS EM FLORESTAS TROPICAIS ÚMIDAS - ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA, 1º, 1990, Manaus. *Anais...* Rio de Janeiro: s/ed., 1990. 2 v.
- SMERALDI, Roberto. Conivência oficial permitiu ilegalidade. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 jul. 1996. Caderno Brasil, p. 9.
- SMOUTS, Marie-Claude. *Forêt tropicales, jungle internationale - Le revers d'une écopolitique mondiale*. Paris: Presses de Sciences Po, 2001.
- SOUCHAUD, Sylvain. *La formation d'un espace «brasiguayen», migrations pionnières brésiliennes et organisations socio-spatiales dans l'Orient du Paraguay*. 2000, 414 p. Thèse de Doutorat (Géographie), Université de Poitiers, Poitiers.
- STERNBERG, Hilgard O'Reilly. Frontières

- contemporaines en Amazonie brésilienne : quelques conséquences sur l'environnement In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.177-200.
- _____. «Waters and wetlands of Brazilian Amazonia: an uncertain future». *United Nations University Press*, Tokio, p.113-179, 1995.
- TARDIEU, Vincent. L'effort de conservation en Amazonie fait l'objet d'un bilan nuancé. *Le monde*, Paris, 17 dec. 1998. Disponible em <<http://www.lemonde.fr/>>. Acesso em 17;dec. 1998.
- TENIÈRE-BUCHOT, Pierre-Frédéric. Decision, expertise, arbitraire et transparence: éléments d'un développement durable. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, Paris, n° 44, p. 41-52, octobre, 2001.
- THE WHITE HOUSE. Remarks by the President in address to The United Nations Conference on Environment and Development. *Assembly Hall Riocentro Conference Center*, Rio de Janeiro, Brazil, Office of the Press Secretary (Rio de Janeiro, Brazil). June 12, 1992.
- THERY, Hervé. La formation du maillage politique et administratif brésilien. In SCHAPIRA, M.F.P ; D'ARC, H.R. (orgs.). *Les Territoires de l'État-Nation en Amérique Latine – à Claude Bataillon*. Paris: IHEAL Editions, 2001. p. 37-45.
- _____. *Le Brésil*. Paris: Armand Colin, 2000.
- _____. Os espaços físicos, geopolíticos e humanos no Brasil do século 21. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 10 jun. 2000. Caderno de Sábado, p 2.
- _____. *Pouvoir et territoire au Brésil: de l'archipel au continent*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1995.
- _____. Contrôle territorial et légitimité politique: l'Etat et les pouvoirs régionaux au Brésil. *L'Espace Géographique*, Paris, tome XVIII, n° 3, p.218-223, 1989.
- _____. Aménagements hydrauliques au Brésil : " frontières " sans pionniers ? In COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de " frontière " dans les pays tropicaux, 1979, Paris. *Conferências...* Paris: *Travaux et Mémoires de IHEAL*, n° 34, 1981, p.305-324.
- _____. Les conquêtes de l'Amazonie: 4 siècles de lutte pour le contrôle d'un espace. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris, n° 18, p.129-147, 1978.
- _____. Colonisation et élevage en Rondônia. In *Amazonies Nouvelles. Organisation de l'espace rural*. Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, p.157-164, 1977.
- THÉRY, Hervé (ed. scient.). *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*. Paris: Éditions Belin, 1997.
- _____. (ed. scient.). *L'Etat et les stratégies du territoire*. Paris: Editions du CNRS, 1991. (Mémoires et documents de géographie).
- UNITED CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Conches (Switzerland): Background article, Earth Summit News, Media & Information Office, march 1992.
- _____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* New York: The '92 Process: The United Nations Prepares for the Earth Summit. Earth Summit in Focus, number 1, Department of public information.
- _____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Conches: The world commission on environment and development – London, England, 22-24 april 1992. Earth Summit News, Media &

Information Office, may 1992.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Conches: Background. Non-governmental Organizations (NGO) : participation in UNCED process. Earth Summit News, Media & Information Office, may 1992.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* New York e Rio de Janeiro: Earth Summit Press Summaries (Convention on Climate Change; Convention on Biological Diversity, Rio Declaration, Forest principles). Earth Summit News, 3-14 jun. 1992. Department of public information, Information Programme for UNCED.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* New York: Population Pressures : A complex equation. Earth Summit in Focus, number 6, Department of public information, Information Programme for UNCED.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* New York: Protecting the Atmosphere: making the transition to clean energy. Earth Summit in Focus, number 9, Department of public information.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Conches: Remarks by the Secretary General – Meeting of eminent person's on financing global environment and development. Earth Summit News, Media & Information Office, may 1992.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* New York: Saving the Forests: Forging a Global Compact, Earth Summit in Focus, number 5, Department of public information.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* New York: Sustaining Life in the Oceans : Meeting the challenge of development., Earth Summit in Focus, number 4, Department of public information.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...*: New

York: The business of Sustainable Development. Earth Summit in Focus, number 8, Department of public information.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Conches: The eminent person's meeting on financing global environment and development – Tokio, 15-17 april 1992. Earth Summit News, Media & Information Office, may 1992.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Rio de Janeiro: UNDP. PNUD pede maiores recursos para o GEF, mais atenção aos assuntos populacionais e fim dos subsidios que estimulam a poluição. Informativo à Imprensa, 4 jun. 1992.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Vienna: UNIDO. A question of trade. Esid (Ecologically Sustainable Industrial Development), 5 oct. 1991.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Um boletim informativo sobre o processo oficial da UNCED-92. Porto Velho: IPHAE (Instituto de Pré-História, Antropologia e Ecologia), n° 1, 28 mai. de 1991a.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Um boletim informativo sobre o processo oficial da UNCED-92. Porto Velho: IPHAE (Instituto de Pré-História, Antropologia e Ecologia), n° 2, 1° ago. 1991b.

_____, 1992, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Um boletim informativo sobre o processo oficial da UNCED-92. Porto Velho: IPHAE (Instituto de Pré-História, Antropologia e Ecologia), n° 3, 1° out. 1991c.

VALVERDE, Orlando; FREITAS, Tácito. *O problema florestal da Amazônia brasileira*. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

VALVERDE, Orlando (coord.). *A organização do espaço na faixa da Transamazônica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e

- _____. A floresta amazônica: preservação e utilização. In :PRIMEIRO SIMPOSIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS AMBIENTAIS EM FLORESTAS TROPICAIS UMIDAS - ESTRATEGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZONIA, 1°, 1990, Manaus. *Anais...* Rio de Janeiro, s/ed,1990, p.119-120.
- VALETTE, Alain. Entre rationalité économique et logiques politiques: la difficile évaluation des programmes d'Ajustement Structurel en Afrique subsaharienne. In BARÉ, Jean-François (org). *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. Paris/Montréal: L'Harmattan, 1997. pp 19-48.
- VELHO, Otavio Guilherme. *Frentes de expansão e estrutura agrária. Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- VIANNA, Gilney et al. Relatório da *Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a averiguar a aquisição de madeiras, serrarias e extensas porções de terras na Amazônia por madeiras asiáticas*. Brasília, Câmara dos Deputados, dezembro de 1997. (mimeo).
- VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor. Brazil and Global Governance: the case of climate change. In HOGAN, Daniel; TOLMASQUIM, Mauricio (orgs). *Humam Dimensions of Global Change, Brazilian perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001.
- _____. A desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Vértice, p.156-169, 1990.
- VOLSKY, Victor. Alguns aspectos e problemas da utilização dos recursos naturais da Amazônia In: A DESORDEM ECOLÓGICA NA AMAZÔNIA, 1991, Belém. Conferências... Belém: Unamaz/Ufpa, Série Cooperação
- WAGLEY, Charles. *Man in the Amazon*. Gainesville: s/ed. 1974.
- WALKER R. e HOMMA, A.K.O. Land use and land cover dynamics in the Brazilian Amazon: an overview. *Ecological Economics*, [s.l.], 18, p.67-80, 1996.
- WEBER, Jacques. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. In: VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques (orgs.) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 115-146.
- WORLD BANK, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIIES/GOVERNMENT OF BRAZIL. *Establishment of a rain forest trust fund. Pilot Program to conserve the Brazilian Rain Forest*. Washington, DC: Nov. 13, 1991. (mimeo).
- WORLD BANK, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIIES/GOVERNMENT OF BRAZIL. *Pilot Program to conserve the Brazilian Rain Forest*. 1991. (mimeo).
- WORLD BANK/CEC TECHNICAL MISSION TO BRAZIL. *Progress Report of the october 1991. Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*. Brasília, 1991. (mimeo).
- WORLD BANK. *World Development Report 2003. Sustainable Development with a Dynamic Economy: growth, poverty, social transformation and the environment*. Sept. 20th, 2001. (mimeo)
- WORLD BANK. *Transition to a phase two. Joint MMA/World Bank presentation in Paris*. Rain Forest Pilot Program. 1999. (mimeo).
- WORLD BANK. Boletim do PPG7. *Brazil Rain Forest. Pilot Program Update*. volume 7. número 2, 1999.

WORLD BANK. *Fourth Participants Meeting in Manaus. Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*. Brasília: Rain Forest Pilot Program Unit. Jan. 1998. (mimeo).

WORLD BANK. *Rain Forest Trust Fund, Resolution 92/45 and background note*. 1992. (mimeo).

WORLD BANK/WWF ALLIANCE FOR FOREST CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE. *The Global Forest Crisis*. Washington, DC, 15 may 1998. (mimeo).

WORLD BANK/WWF ALLIANCE FOR FOREST CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE. *Memorandum of understanding*. Washington, DC, 28 april 1998. (mimeo).

Sites visitados:

Jornais:

ABCNEWS. Disponível em <<http://www.abc-news.com:80/sections/science/DailyNews/amazon980429.html>>. Acesso em 29 abr. 1998.

CHICAGO TRIBUNE. Disponível em <<http://www.chicago.tribune.com/news/nation/world/article/0,1051,SAV980430011300.html>>. Acesso em 30 abr. 1998.

A CRITICA. Jornal diário de Manaus. Disponível em <<http://www.acritica.com.br>>. Acesso em 08 fev. 2002

O GLOBO. Jornal diário do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/plantão/18232549.htm>>. Acesso em 22 mar. 2002.

Organizações não-governamentais:

INSTITUTO SÓCIOAMBIENTAL. Apresenta textos sobre políticas e projetos indígenas. Disponível em <<http://www.socioambiental.org>>. Acesso em 01 mar. 2000 e 17 mar. 2002.

AMIGOS DA TERRA. Apresenta textos sobre políticas públicas amazônicas. Disponível em

<<http://www.amazonia.org.br>>. Acesso em 27 nov. 2000, 15 jun. 2001 e 01 mar. 2002.

Instituições governamentais:

FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO. Apresenta projetos indígenas e a situação fundiária das terras indígenas em todos os Estados brasileiros. Disponível em <<http://www.funai.gov.br>>. Acesso em 02. fev. 2002

GOVERNO DO ESTADO DO ACRE; Apresenta resultados dos estudos e levantamentos do zoneamento ecológico-econômico do Estado. Disponível em <<http://www.ac.gov.br/seiam/zoneamento.php>>. Acesso em 10 dez. 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Apresenta todos os projetos em desenvolvimento e trabalhos sob a responsabilidade deste setor governamental. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 03 fev. 2000, 25 jun. 2001, 04 fev. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Apresenta todos os projetos desenvolvimento pelo Instituto. Disponível em <<http://www.ibama2.gov.br>>. Acesso em 22 mar.2000, 15 ago. 2001, 22 jan. 2002.

PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL; Apresenta documentos de todos os projetos e subprogramas, bem como documentos de consultorias sobre o programa. Disponível em <<http://www.ppg7.gov.br>>. Acesso em 15 mai 2000, 07 set 2001, 13 mar 2002.

Anexos

1- História de um pioneiro

Eu, Messias de Mello, conhecedor primitivo de partes da Belém-Brasília, relato que, mais ou menos pelos anos de 1957, parti de Olímpia, interior de São Paulo, com o meu amigo Sr. Elizeu Denadai com destino ao Buriti Alegre de Goiás para comprar bois, região de grande pecuária. De lá resolvemos conhecer Goiânia, pernoitamos no Hotel Itajubá, na praça Araguaia, lá conversamos com fazendeiros e nos informaram que, em Planaltina de Goiás, encontrava-se bois com preços bons. Partimos para lá, e quando chegamos, localizamos um fazendeiro, dizendo que havia uma boiada na sua fazenda no Vale do Rio Paranã. Falamos em negociar os valores da boiada e que preço nos agradaria, foi quando o fazendeiro nos disse que o sistema da região era baseado nas seguintes formas: eu adiantaria parte do pagamento, ele pegaria os bois e, depois de 20 dias, eu poderia voltar para aparta-los. Isto acontecia porque era sertão e não havia cerca naquela época. Criava-se no aberto, ninguém tinha fazendas fechadas. Conhecia-se seu animal pela marca. Então, diante dessas propostas desistimos do negócio.

Voltamos para Goiânia. Descobrimos que, na área de Ceres era uma região com pastos fechados, e encontraríamos bois de boa qualidade. Fomos a Ceres, informados para falar com Sr. Mariano Rodriguez, fazendeiro no povoado de Castrinópolis. Encontramos os bois, mas eram novos demais e procurávamos por uma boiada mais velha. Então ele nos encaminhou para o Sr. Uilton Monteiro da Rocha, proprietário da Fazenda Matão, em Porangatú, na estrada Belém-Brasília. Quando chegamos na fazenda, fomos bem recebidos e debatemos o assunto, mas o fazendeiro tinha acabado de vender uma boiada e nos disse que dentro de 20 a 30 dias teria outra para nos mostrar.

Segundo mais informações, seguimos para Porto Nacional, Miracema do Norte e Cristalândia. Eram as pequenas cidades existentes

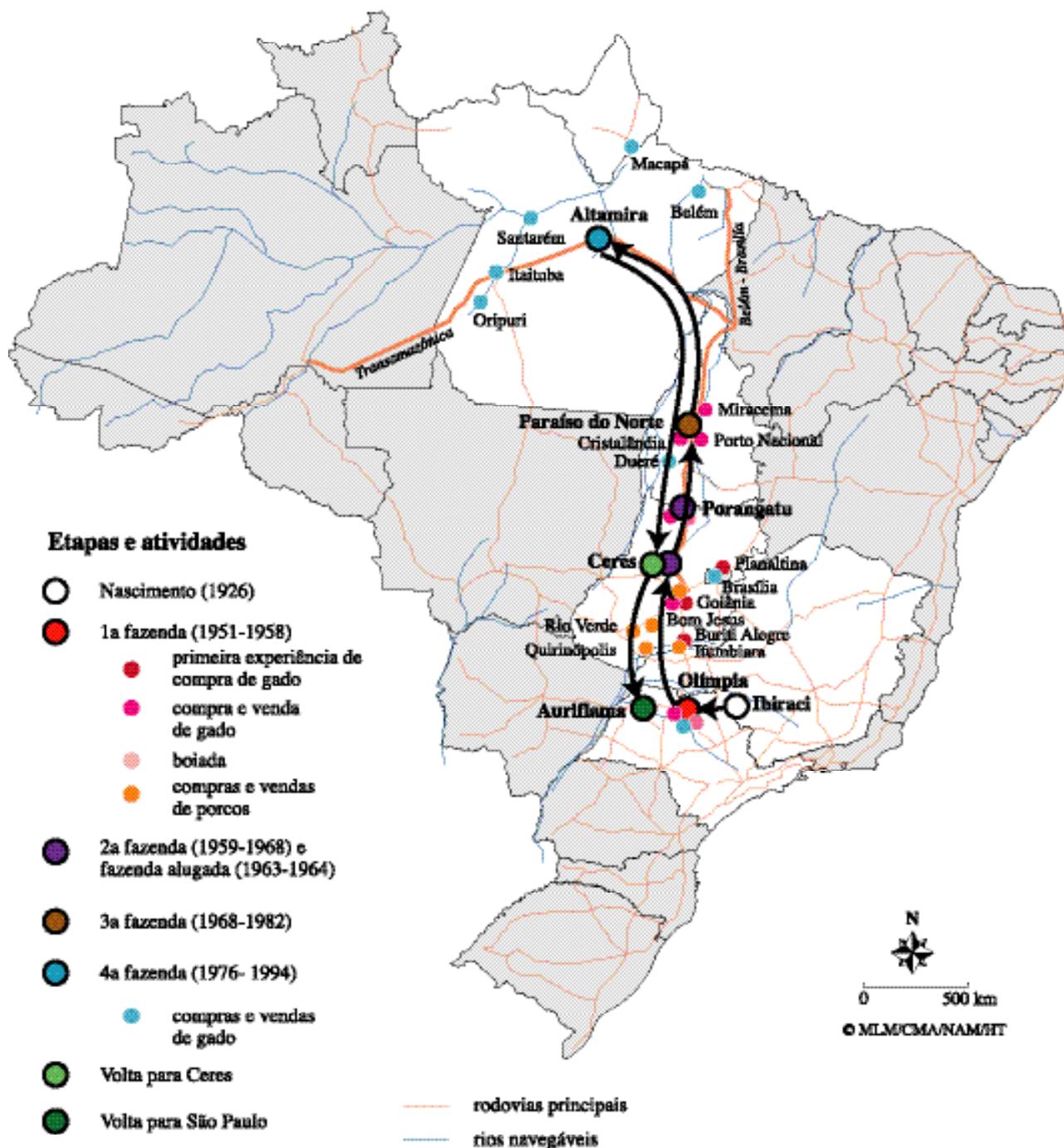
naquela época.

Resolvemos ir para Cristalândia, a 400 quilômetros de Porangatú e 800 de Anápolis. A estrada Belém-Brasília estava em partes encascalhadas e em outras somente desmatada e raspada, não havia desvios. Chegando em Cristalândia, tomamos conhecimento com fazendeiros. Lá conhecemos Celso Maranhão e Antenor Aguiar, ambos fazendeiros e comerciantes. Em Cristalândia, no ano de 1958, as transações comerciais eram muito difíceis, pois não havia estradas e tudo era transportado através de cargueiros, levados para o rio Tocantins e de lá seguia para Belém, de balsa. Quando se aproximava de algum tipo de corredeira, era preciso tirar as mercadorias e transportá-las por meio de cargueiros. Havia outra alternativa também, por meio de avião, que passava uma vez por semana, vindo de Belém a Goiânia, e vice-versa, passando, na época, por Marabá, Imperatriz, Tocantinópolis, Carolina, Filadélfia, Pedro Afonso, Araguacema (margem do rio Araguaia) e Miracema do Norte. A margem direita do rio Tocantins era habitada por índios.

Voltando para Goiânia vimos 35 bois do fazendeiro Benedito Almeida e acabamos comprando. Naquele tempo, não havia banco, então tivemos que voltar para Olímpia para buscar o dinheiro. E, todo o dinheiro era levado em espécie. Dentro de 40 dias comprei 750 bois.

No mesmo ano, (1958), formamos uma comitiva para transportar a boiada. Na comitiva tinha 4 cargueiros para levar todos os materiais como painéis e comida, rolos de arame para fazer um curral para, todos os dias, a tarde, na hora da parada, prender os bois. Pregava-se o arame de uma árvore à outra, em círculo, e no outro dia soltava a boiada e fazia a contagem. Não havia estradas, só trilhas e precisávamos arrancar o arame das árvores e enrolar as duas bolas e púnhamos em cima do cargueiro. Assim, foram os 47 dias de viagem até o pontal do Rio Água Fria com o Javaé, que era um dos braços do Araguaia. Jantar e almoço eram feitos nas margens dos córregos e pousadas debaixo de árvores. Neste percurso, passamos apenas por quatro casas, margeando o Rio Araguaia.

A.1 - Itinerários de um pioneiro, Messias Lopes de Mello



Eu voltei da Fazenda Água Fria, perto do rio Javaé, que naquela época pertencia a um senhor, Brigadeiro Clóvis Classi, que não conheci, e aluguei um caminhão da fazenda para nos levar em Porangatú e trazer 100 sacos de sal até a fazenda, distância de 200 Km. Desta fazenda até onde estava a boiada, para engordar, tinha mais 20 Km e não havia estradas, tudo era transportado pelos carguei-

ros da comitiva até o local.

A jornada estava completando 4 meses e, para viajar de Porangatú à Olímpia, eu e os peões, esperamos pelo caminhão do Sr. Elizeu, que estava em Cristalândia, voltar para Olímpia. Neste período de engorda da boiada, eu e o Elizeu ficamos levando mercadorias de Olímpia para

Cristalândia. Vendíamos os produtos e comprávamos porcos magros e púnhamos no caminhão e levava para Rio Verde, Bom Jesus, Itumbiara, Quirinópolis e depois vendíamos para engordar, pois aquelas regiões estavam em plena agricultura de milho para formação das fazendas. Naquele tempo, não havia meios de industrialização do milho e tudo era aproveitado para tratar dos porcos. Neste tipo de comércio houve muito prejuízo, tanto no comércio de porcos como no de mercadorias.

Depois da boiada ter ficado 87 dias, ela foi vendida para um senhor de Belém, Sr. Pedro Gomes. Este, levou a boiada de volta para Cristalândia, abateu-a e transportou de avião para Belém. O negócio foi a prazo e o comprador não honrou o combinado, e levamos um ano para receber o que havíamos negociado, sem nenhuma atualização, ou reajuste, ou seja, levamos prejuízo novamente. Até recebermos o dinheiro da boiada, fizemos comércio de mercadorias e porcos, assim, completou um ano.

Depois que recebemos o dinheiro, eu e Elizeu repartimos e, com a minha parte, comprei uma fazendinha lá em Ceres, do Sr. Lauriano Severino Botelho, mais ou menos no ano de 1959. Ali, fui trabalhar com Rubens Marcondes, ele era um amigo, e me deu dinheiro para comprar 200 bois. Em 1963, na minha fazenda em Ceres, o Sr. Tunico Pinheiro, me propôs uma sociedade de 450 bois, para repartir o lucro. Então, aluguei uma fazenda na margem do Rio Ouro, em Porangatú por um ano, para pôr os bois do Sr. Tunico.

Depois que fizemos o negócio, passado um ano, entrou a revolução, foi deposto o Sr. Presidente João Goulart e com a gestão do Exército, o preço do boi gordo caiu, na época o arroba era 31.000 cruzeiros, baixou para 18.000 cruzeiros. Resultado: ninguém queria vender bois com este preço.

O Governo criou entidades compostas de 1 tenente e 4 soldados, que iam nas fazendas e avisavam aos fazendeiros que, no dia seguinte, os caminhões viriam pegar bois para o abate. Primeiramente os tenentes iam à Casa da Lavoura, ou no Posto Fiscal e informavam quantas cabeças

de gados os fazendeiros possuíam. Consequentemente requisitavam uma parte ao preço de 18.000 cruzeiros, com 30 dias de prazo e levavam. Na época, o Sr. Nego de Mello, nosso primo, proprietário da Fazenda Sta Amélia em Auriflama, interior de São Paulo, tinha comprado 400 bois para engorda. A inspeção do exército foi à Fazenda e requisitou 250 bois, e abateu-os em Araçatuba no Frigorífico Tumaia. Essa requisição durou mais ou menos 2 anos e meio. E os negócios, ou melhor, o preço do gado, em geral, teve uma grande desvalorização. Como eu estava com os bois do Rubens Marcondes e os do Tunico Pinheiro em sociedade para repartir o lucro, em um ano os bois engordaram e a única solução era vendê-los e acertar com a sociedade. Foi quando vendi os bois, fizemos o acerto e apuramos o custo.

A desvalorização do dinheiro prejudicou e eu acabei ficando com várias despesas relacionadas ao pasto, sal, vacinas, remédios, peões. Isso me obrigou a vender a Fazenda de Ceres para arcar com as dívidas. Isto aconteceu em 1968.

Depois de colocar a vida em dia, comprei a Fazenda Santa Rosa, em Paraíso do Norte, Goiás, com 500 hectares. Lá trabalhei por dois anos, com capital do Sr. Rubens Marcondes. Naquela época eu também possuía um caminhão de boiadeiro, com o qual eu sustentava minha casa, fazendo fretes.

No ano de 1976 eu vendi 120 bezerros ao Sr. Florentino Garcia, em São José do Rio Preto, interior de São Paulo, mas neste ano eu já estava morando em Altamira, Pará. A Transamazônica estava recém construída, tinha a cada 100 metros um acampamento com máquinas para dar assistência na estrada. Muitas vezes, uma ponte caía e havia vários atoleiros, que atrasavam a viagem entre Altamira e Aragarina, por 10 dias. Era um trecho de 800 Km passando por São Domingos e São Geraldo no Pará, por uma estrada muito ruim, que o Exército abriu, por dentro das matas, passando perto da Serra da Andorinha. Esta estrada foi feita na época da revolução, para prender os subversivos, que se escondiam na Serra e havia outros que também se escondiam em vilarejos nas margens do Tocantins.

O Exército vistoriava estradas, cidades e fazendas até que prenderam todos os cabeças. Foram presos e mortos. Naquela época, o Exército apertou em todos os Estados, muito no Para, Mato Grosso, Goiás... Eu viajava muito com meu caminhão, e era revistado, na cabine, por baixo da carroceria, todos os documentos, para depois ser liberado.

Quando fui, pela primeira vez, a Altamira, fui até a Usina de Açúcar (90 Km de Altamira no sentido Santarém), gostei das terras e fui pedir informações no INCRA da cidade. Lá, me informaram que eu precisaria fazer um cadastro, um exame de saúde, e não podia possuir outras terras e teria que morar nas terras que adquirisse. Teria que fazer, também, uma entrevista, com agrônomos, para testar o conhecimento de exploração de terras, na agricultura e pecuária. Então, fui aprovado e fomos localizar o lote, pois já eram cortados.

Na margem da rodovia, os lotes eram de 100 hectares com casa, estes já estavam todos ocupados. De 2 km e meio até 16 km os lotes eram 500 hectares, ou 100 alqueires, cortados também, mas não tinha estrada e nem moradores, eram só matas. Eu olhei em vários pontos. A cada 50 Km havia uma pessoa encarregada (pelo INCRA) com o mapa dos lotes todos numerados. A demarcação foi feita com marcas de cimento a cada 100 metros encontrava-se um marco com o número do lote, até o final dos 16 Km. Então o mais perto que achei foi o Km 27, sentido Altamira-Marabá, que localizava-se a direita da Transamazônica e seguia até o último lote, lá estava o marco de cimento G12; LT23. Depois destes eram terras da União.

Voltei ao INCRA me apossei por cartas de assentamentos agrários. Isto foi em agosto de 1976, época em que tirei as terras. Continuei com a vida normal, comprando gado gordo e levando para Belém, vendia e comprava bezerros e levava-os para Altamira. Levei 10 peões para me ajudar, emprestei a eles 50 hectares para derrubarem; as derrubadas terminaram no fim de julho do mesmo ano. Fomos abrir a estrada.

Voltei para Olímpia onde comprei 1.500 quilos de semente de capim para formar

pasto. Chegando na estrada do lote, descarreguei e aluguei 4 cavalos arriados com selas e fui transportar a semente. Levava 5 sacos de semente cada animal. Dormia na beira da rodovia. Foram 10 dias de carregamento, quando acabamos de jogar as sementes nas queimadas, acertei com os peões e voltei para Goiás, quando completou 60 dias que havíamos jogado a semente, fui à Altamira novamente, como havia chovido bastante, o capim já estava grande.

A Transamazônica foi uma estrada construída no governo do presidente Médici, saindo do Estado de Alagoas rumo ao porto Itamarati, no rio Madeira, para fazer a ligação com a estrada que vinha de Cuiabá a Porto Velho e Manaus. Porto Itamarati está na divisa do estado do Pará com o Amazonas. Esta estrada cortou o país de norte para oeste. O Governo a fez com a intenção de colonizá-la, de construir casas para as famílias e assentá-las, e de dar escola e financiamento para famílias sobreviverem. No primeiro ano, foram construídas agrovilas para servir de pontos de apoio para as famílias novas que chegassem e para as que estavam assentadas. Agrovilas eram para ser pequenas cidades com armazéns, médicos e farmácias. Construíram também barracões, para armazenar produtos agrícolas dos colonos como o arroz, feijão, café, cacau e outras variedades. Estes produtos, o Banco do Brasil comprava, e também o Governo mandou levar vacas de raça leiteira e vendeu a cada família uma vaca. Isto era feito por intermédio do Banco do Brasil, porém mais de 80% das famílias abandonaram e foram embora para as cidades ou voltaram para sua terra natal, pois a vida lá era dura. Não havia rádio, pois não havia sintonia com nenhuma estação. Não havia lazer, se não fosse ir à casa do vizinho.

Quando eu passava com meu caminhão carregando gado, levando para Altamira, as pessoas escutavam o ronco do motor, as famílias corriam para a beira da estrada, esbarravam a mão e gritavam em um gesto de saudades de sua terra natal e parentes que ficaram para trás. Naquela época não existia ônibus também, não havia telefone, nem em Altamira, nem em Marabá. Só havia rádio amador, e mesmo assim, quando conseguia. Completar ligações, era uma raridade, e quase impossível conse-

guir mais de uma vez. O posto ficava o dia inteiro lotado de gente a espera de ligações, as quais também eram raras. Estas ligações iam para Belém e, de lá, ligava o rádio com o telefone. E aí, diante dessa vida difícil, foram poucas famílias que ficaram. Estas, atualmente, estão bem financeiramente, mas a pretensão do presidente era de colonizá-las e não conseguiu.

Fui para Brasília e arrumei dinheiro com o José Jacinto para comprar gado e por no pasto. Acertado o negocio fui comprar mais 100 vacas lá no Dueré, que é uma região do rio Araguaia, e arrumei 5 caminhões e as levei para Altamira. Já estavam gordas e as vendi para o Senhor Oswaldo Passarelli, em Altamira, e acertei com o José Jacinto entregando capital e lucro, pois ele tinha outro plano de negocio.

Os pastos ficaram parados, voltei para Goiás novamente e fui procurar vender minha fazenda, de Paraíso do Norte, para aplicar o dinheiro nas terras de Altamira. Consegui vendê-la, mais ou menos no ano de 1982. Em Goiás, as terras eram baratas, então, não me deu muito dinheiro. Quando vendi a fazenda fui embora para Altamira, para continuar abrindo a estrada, pois só havia o que eu tinha feito anteriormente, e ainda só se passava a cavalo. Continuamos a abrir, com um trator de esteira, desmatamos, fizemos três pontes e nivelamos a estrada para que carros pudessem passar.

Feito isto deixei Altamira e a fazenda, que passou a chamar “fazenda abandonada”, nome este por falta de assistência, e ai voltei para a Belém-Brasília, onde eu mantinha meus negócios, comprando bois e levando para Belém. Não havia as cidades de Ribeira, Araguaia, Nova Olinda, Nova Colinas, Alvorada e Figueiropolis, naquela época. Porangatu nesta época era uma cidade bem pequenininha, pois antes da existência da Belém-Brasília o transporte era feito por cargueiros e cavalos. Também tinha Ceres, que era colônia agrícola, depois Anápolis e Goiânia. Os anos foram passando e o progresso chegando, e o DNER foi melhorando a estrada Belém- Brasília, fazendo pontes e asfalto.

Novamente fui para Altamira, compra-

va bezerros em Goiás e levava de volta para Altamira e vendia. Mas, na Transamazônica, quando chovia, não tinha quem andasse, pois escorregava demais. De Altamira levei gado várias vezes para Santarém (de Altamira a Santarém eram 460 Km de estrada de terra), também levei gado para Itaituba, do outro lado do Tapajós, na Transamazônica.

O progresso veio devagar, com os madeiros, com grandes serrarias, com a construção da usina hidrelétrica do Tucuruí, agora com asfalto do Marabá ao Repartimento, são 185 Km. De Marabá, no rumo de Altamira já estava pronto. Do rio Araguaia ao Marabá são 250 Km, é um ramal que saiu fora da Transamazônica. Hoje a Eletronorte está construindo uma Usina Elétrica em Altamira, o asfalto segue para Altamira. Do Repartimento à Altamira são 320 Km. De Altamira a Itaituba, na beira do Tapajós, são 470 Km. Segundo o relato do Dr. Osias, neste trecho foram criados vários povoados, onde alguns cresceram, assim como a cidade de Rurópolis, Uruará, Medicilândia, Brasil Novo (sede do INCRA). Neste trecho há bastante moradores, explorando cacau, pimenta do reino, café e pecuária.

Uma vez, fui levar gado gordo no garimpo do Oripuri. Ia até um povoado, na Santarém-Cuiabá, por nome Moraes de Almeida. Deixava a Santarém-Cuiabá, entrava 200 Km até o Rio Oripurizão. A estrada acabava ali, daí o transporte era feito de barco. Foi uma viagem muito difícil, havia muitos atoleiros, onde quase não haviam moradores, não tinha jeito de soltar o gado para descansar, quando soltava era preciso encostar o caminhão em um barranco na beira da estrada e fazer uma cerca de madeira para podermos embarca-los. Até sairmos do garimpo foram 12 dias. A distância, de Altamira a Oripuri, era 1050 Km de estradas de terra, sem acostamentos e pontes de madeiras todas quebradas. Chegando lá foi preciso esperar 8 dias para matar o gado, porque haviam outros na frente.

De volta à Altamira, fui para a fazenda e resolvi plantar pimenta do reino, vendi o caminhão para fazer dinheiro e comprei as mudas. Fui tirar madeira para fincar, aos pés da plantação

de pimenta, para poderem subir, porque eram tipos de trepadeiras. Plantei 4000 mil pés, levou três anos para produzir. Os preços foram abaixando e os produtores abandonaram as lavouras, mas eu insisti com a minha plantação. Foram dois anos sem nenhum resultado. Fiz um financiamento, no banco da Amazônia, em Altamira, para comprar 100 vacas, fazer currais, assentar uma balança para pesar os bois. O financiamento, tinha sete anos para terminar, pagando no banco. O contrato, com o Banco, previa que a TR era reajustada em 85%. Quando assinei o contrato, a TR estava 21%; em um ano e meio ela subiu para 63%. Consequentemente, a dívida com o banco triplicou, e o gado também subiu, mas todos que fizeram este tipo de negócio se atrapalharam. Quando o Presidente Fernando Henrique mudou a moeda, a arroba do boi gordo subiu, em Altamira, de 15,00 para 35,00. Eu tinha 188 rezes do Banco, todas gordas, fui ao Banco, pedi o saldo devedor e o gado dava para pagar a minha dívida. Fiz o acerto.

Hoje existem muitos financiamentos pelo Banco do Brasil e Banco da Amazônia. Com isso a cidade de Altamira cresceu muito, mas, as condições de escoamento dos produtos é ainda difícil, é feito mais por água, saindo para Belém, e de lá segue por asfalto para o sul, sendo centro consumidor Anápolis e Goiânia. Agora, de Itaituba a Jacareacanga, na margem esquerda do rio Tapajós, são 400 Km e de Jacareacanga à porto do Itamarati são 600 Km. Nesta extensão, que completa 1000 Km, entre Itaituba a Itamarati, correu ônibus da Empresa Transbrasiliana por muito tempo. Depois, foram caindo pontes e cor-

tando aterros até que acabou o trânsito e este trecho hoje esta intransitável.

Alguns moradores que moravam entre Itaituba e Jacareacanga mudaram-se. Entre Jacareacanga e Itamarati não tinha mais ninguém, só havia mato no local, e até hoje é ainda uma zona clandestina de madeira muito grande. Porto Itamarati esta no rio Madeira .

A Transamazônica, hoje, é movimentada de Itaituba para Altamira e Santarém. E de Altamira a Marabá, o progresso é maior, mas na pecuária, madeiras não existem mais; a agricultura é pequena.

Assim foram as partes da Transamazônica que conheci: entre Riachão, Carolina e Estreito, no Estado do Maranhão; passa na ponte do rio Tocantins, na Belém-Brasília, e na margem esquerda, do rio Tocantins até o rio Araguaia, na cidade de Araguantina. Este trecho completa 120 Km e acabou devido aos índios. Os movimentos que os protegiam foram crescendo, e eles queimaram duas pontes e impediram o trânsito de funcionar.

Atualmente já existem frigoríficos em Tacuã, Xinguara e estão construindo um em Marabá. Para controlar a devastação na Amazônia não é fácil, porque tem muita gente vivendo por lá. E, com o asfalto até Altamira o progresso será maior. E assim, ficou na lembrança, as dificuldades do passado, e na mente a esperança de um dia voltar prá lá.

2- Base de dados sobre documentos de imprensa

Primeira página, a base inteira encontra-se no CD-Rom

Cat	Jornais	Data	Tema	Tema2	Área	Área2	Autor	Autor2
N	O estado de SP do javari	17-déc-97 ONG	Preservação Amigos da Terra		10% WWF	- unidades conservação	AM	Reserva
N	O estado de SP Jornalista	05-jan-98 Editorial	Impactos ambientais		Atuação madeireiras asiáticas		Amaz l	
N	Gazeta mercantil	27-jan-98	Impactos ambientais Tapajós		Desmatamento e zee JornalistaEditorial		Amaz l	Floresta nacional
L	Correio brasileiro Arco do	28-jan-98	Impactos ambientais		Perfil do desmatamento altera			PA/MT/RO
N	O estado de SP Sete florestas	29-jan-98	Impactos ambientais	desmatamento	ONG	Amigos da terra		Amaz l
N	O estado de SP Corr ecológ-ppg7	30-jan-98	Novos modelos		Desmatamento e readequação critérios nacionais	Jornalista	Editorial	Amaz l
Novaes					Progr ambientais internalizados	políticas publ		Amaz l
N	Folha de SP Parlamentar	02-fév-98 Marina Silva -AC	Críticas pol atuais		pronabio-flonas		Jornalista W	
N	Jornal da tarde Altamira, Xingu,	04-fév-98 ONG	Críticas pol atuais Amigos da terra		Retrocesso governo perda na lei amb		Amaz l	
N	Folha de SP	05-fév-98	Novos modelosSist monit inpe,pnial,probem,		Criação 7 flonas s/ sistema concessões		Amaz l	Órgão publ
MMA - Krause					prodex,		Amaz l	
N	Folha de SP ONG WWF	10-fév-98	Críticas pol atuais		Não implementação protocolo verde, pronaf		Amaz l	
N	O estado de SP Pesquisador	27-fév-98 José Goldemberg	Críticas pol atuais		Medidas tímidas face ao desmatam		Amaz l	
N	Parabólicas - AC, MT, PA e RO	01-mars-98 ONG	Impactos ambientais ISA		Desmatamento e pequenas propriedades		Amaz l	
N	Jornal da tarde Amaz l	01-mars-98 ONG	Novos negócios Amigos da Terra		Produtos renováveis e joint ventures c/peq empresas			
N	Globo Jornalista	15-mars-98 Editorial	Impactos ambientais		Exploração predatória dos rec naturais		Amaz l	
L	Correio brasileiro Serra do divisor/ AC	16-mars-98 ONG	Críticas pol atuais Amigos da Terra		Lei crimes ambientais s/capacidade admin		Amaz l	

3- Dados sobre projetos PPA na Amazônia

A - Programas dirigidos à Amazônia

Primeira página, a base inteira encontra-se no CD-Rom

Ação	função	Programa	valor orçamento
Gestão Amb terras indígenas Amaz	G Ambiental	Amazônia Sustentável	4 972 352
Apoio comun extrativistas Amaz (Amazônia Solidária) 242 620		G Ambiental	Amazônia Sustentável
Capac desenv sustentável Amaz	G Ambiental	Amazônia Sustentável	2 989 400
Desenv amb urbano Amaz	G Ambiental	Amazônia Sustentável	5 494 746
Expansão consolidação áreas protegidas Região Amaz	G Ambiental	Amazônia Sustentável	17 295 998
Fomento a projeto gestão ambiental e desenv sustentável Amaz 6 450 441		G Ambiental	Amazônia Sustentável
Fomento projeto gestão RN Amaz (PPG7)	G Ambiental	Amazônia Sustentável	41 958 794
Proteção florestas tropicais Amaz (PPG7)	G Ambiental	Amazônia Sustentável	15 924 379
Recuperação áreas alteradas Amaz	G Ambiental	Amazônia Sustentável	4 966 098
Consolidação centro excelência e núcleo dif tecnológica Ecosistemas	15 580 000	C&T	C&T para a Gestão de
Desenv de estudos dinâmica e composição de ecossistemas amazônicos para a Gestão de Ecosistemas	7 938 420		C&T C&T
Desenv projetos região Trópico Úmido 741	C&T	C&T para a Gestão de Ecosistemas	8 949
Estudos energia e aquaviário – Rede Amaz Centro Excelência Ecosistemas	2 400 000	C&T	C&T para a Gestão de
Implementação centros de ciência do PPG-7 911	C&T	C&T para a Gestão de Ecosistemas	5 624
Manutenção expansão acervo científico Museu Goeldi Ecosistemas	1 621 805	C&T	C&T para a Gestão de
Pesquisa e desenvolvimento áreas reserva ambiental – Mamirauá Ecosistemas	8 054 768	C&T	C&T para a Gestão de
Pesquisa e desenvolvimento sobre a Amaz brasileira 442	C&T	C&T para a Gestão de Ecosistemas	7 255
Preservação e ampliação das coleções científicas Amazônia Ecosistemas	1 754 151	C&T	C&T para a Gestão de
Implementação pesquisa dirigida do PPG-7 427	C&T	C&T para a Gestão de Ecosistemas	52 680
Monitoramento ambiental da Amazônia 958	C&T	C&T para a Gestão de Ecosistemas	4 013

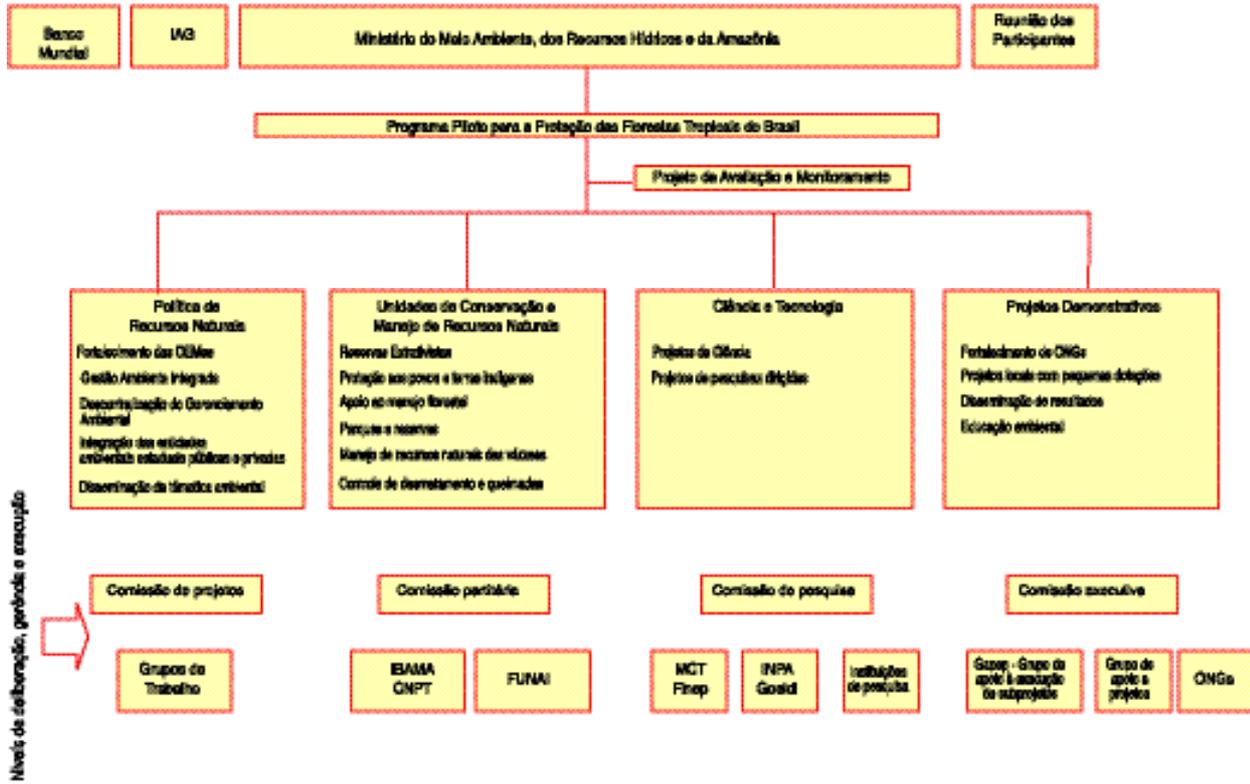
B- Ações prováveis

Primeira página, a base inteira encontra-se no CD-Rom

Ação	função	Programas	subfunção	nacional	R Norte	R Nordeste	Centro Oeste	Valor
Desenvolvimento de metodologias avançadas para o agronegócio					C&T		Agricultura de precisão	Desenv Tecnol e Eng
22 604 662								
Desenvolvimento tecnol automação processos na produção agro-pecuária							C&T Agricultura de precisão	Desenv Tecnol e
Eng			28 042 530				50 647 192	
Assistência financeira a projetos de infra-estrutura e serviços municipais					Agric		Agricultura Familiar (Pronaf)	Extensão Rural
106 986 603			332 490 168		82 035 664			
Capacitação de agricultores familiares					Agric		Agricultura Familiar (Pronaf)	Extensão Rural
311			1 409 324					1 842 956 5 721
Desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural					Agric		Agricultura Familiar (Pronaf)	Extensão Rural
133 906 240								
Estudos de avaliação do desempenho do Pronaf					Agric		Agricultura Familiar (Pronaf)	Extensão Rural
								5 786 762
Execução da assistência técnica e extensão rural							Agricultura Familiar (Pronaf)	Extensão Rural
859			17 434 327				4 292 153	5 619
Concessão de créditos para agricultores familiares					Agric		Agricultura Familiar - Pronaf	Promoção Prod
vegetal			1 800 000 000		67 331 902	924 948 142	58 309 961	
Pesquisas tecnológicas para a agricultura familiar					C&T		Agricultura Familiar – Pronaf	Desenv Tecnol e Eng
182								56 466
Concessão crédito implantação agroindústrias vinculadas à agricultura familiar							Agric	Agricultura Familiar –Pronaf
Promoção Prod vegetal			1 000 000 000					4 604 581 554
Cooperação institucional e tecnológica para gestão de recursos hídricos					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
000								14 088
Disciplinamento para atuação preventiva eventos hidrológicos críticos					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
								0
Elaboração de planos de recursos hídricos					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
								16 369 008
Enquadramentos de corpos de água					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
								11 541 189
Estabelecimento critérios referenciais para cobrança uso d'água					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
								0
Estudos de monitoramento das águas de superfície e subterrânea					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
434								5 545
Implantação Centro de Altos Estudos em Gestão das Águas					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
529								11 427
Implantação do Sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
233								21 865
Outorga do direito de uso da água					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
								6 484 033
Produção dados hidrológicos					Gambiental		Agua do Brasil	Recursos Hídricos
								3 087 852

3-Organogramas do PPG7

A.2 - Organograma do PPG7 em 1996



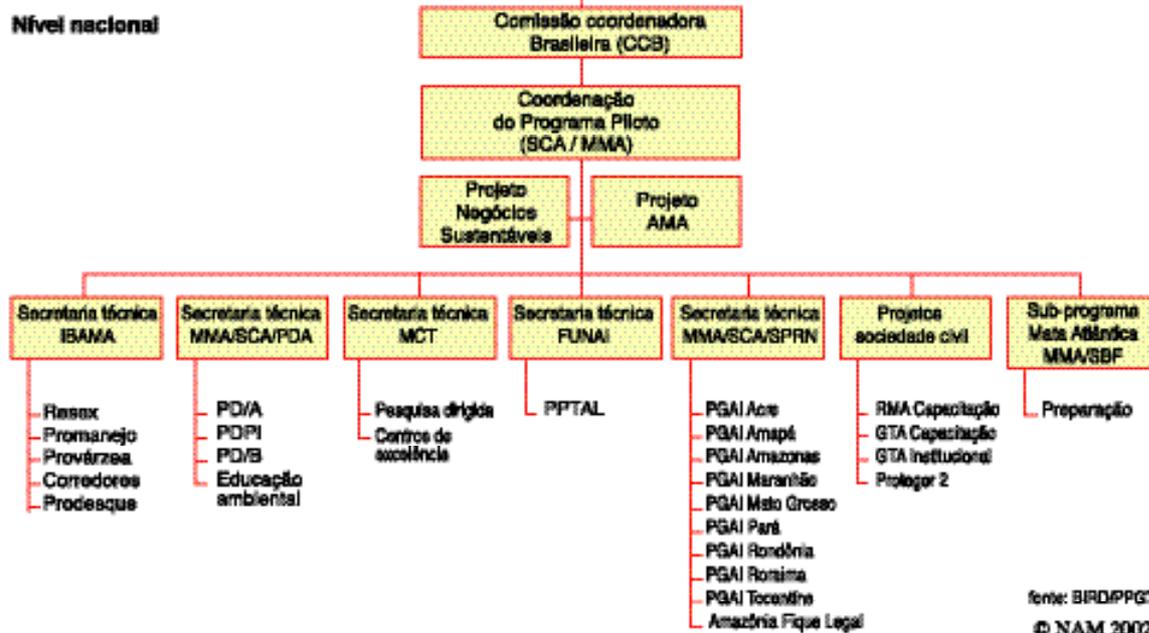
© NAM 2002
Fonte: PPG7

A.3 - Organograma do PPG7 em 2001

Nível Internacional



Nível nacional



fonte: BIRD/PPG7, 2001
 © NAM 2002

Relação das figuras

Figuras 1.1	Frentes pioneiras antigas e recentes	58
Figura 1.2	Esquemas de colonização	60
Figura 1.3	Ações do I e II PND	66
Figura 1.4	Rodovias em Rondônia	73
Figura 2.1	Terras indígenas	131
Figura 2.2	Número de Ucs e terras indígenas por município	135
Figura 3.1	Florestas e biodiversidade no mundo	149
Figura 3.2	Convenção de biodiversidade	156
Figura 3.3	ONGs no mundo	159
Figura 4.1	Desmatamento em 1976 e 1991	196
Figura 4.2	Os nove programas do PPG7	201
Figura 4.3	PGAIs e Prodesque	204
Figura 4.4	Corredores ecológicos e Resex	206
Figura 4.5	Datas de criação das Terras indígenas	207
Figura 4.6	Iniciativas promissoras Promanejo e Provarzea	209
Figura 4.7	PD/A	210
Figura 4.8	Impacto territorial do PPG7	211
Figura 5.1 a	Metodologia do ZEE (esquemas das diversas etapas)	255
Figura 5.1 b	Metodologia do ZEE, proposta final	256
Figura 5.2	Mapa de ZEE por Estado	265
Figura 5.3	Territórios protegidos	272
Figura 6.1	Ecorregiões e áreas de conservação	303
Figura 7.1	Sede das ONGs associadas ao GTA.	341
Figura 7.2	Áreas e territórios abordados pelos jornais	344
Figura 7.3	Projetos ambientais de ONGs e focos de calor	348
Figura 7.4	Frequência segundo os jornais	362
Figura 7.5	Temas tratados segundo abrangência dos jornais	366
Figura 7.6	Temas abordados por categoria de autores	375
Figura 7.7	Variação das áreas plantadas 1985-1966	386
Figura 8.1	Os nove eixos ENID	397
Figura 8.2	Programas gerais econômicos	411
Figura 8.3	Programas socio-ambientais e de informação e conhecimento	415
Figura 8.4	Programas relativos à Amazônia no PPA	417
Figura 8.5	Ações econômicas e sociais	424
Figura 8.6	Atividades ambientais e informações /conhecimento	427
Figura 8.7	Investimentos no eixo Araguaia Tocantins	432
Figura 8.8	Produtividade e deslocamento da soja	436
Figura 9.1	Corredores multimodais de transportes	455
Figura 9.2	Equipamento elétrico	463
Figura 9.3	Biodiversidade e estradas	466
Figura 9.4	Prioridades para conservação	474
Figura 9.5	Assentamentos e Brasil em Ação	482
Figura 9.6	Avanço da pecuarização	495
Figura 9.7	Tipologia das tendências (grau de conflitos)	497
Figura A1	Organograma do PPG7 em 1996	547
Figura A2	Organograma do PPG7 em 2001	549

Relação das fotografias

Foto 1.1	Colonização	53
Foto 1.2	Mineração	80
Foto 2.1	Barcos	98
Foto 2.2	Terras indígenas ou Unidades de conservação?	106
Foto 2.3	Terras indígenas	126
Foto 3.1	Florestas ou biodiversidade em perigo?	168
Foto 3.2	Desperdício	179
Foto 4.1	Beneficiamento	191
Foto 4.2	Experiências comunitárias	197
Foto 5.1	Zoneamentos	261
Foto 6.1	Ecossistemas	298
Foto 6.2	Recuperação ambiental - Peugeot	331
Foto 7.1	Fogo	354
Foto 7.2	Urucum	371
Foto 8.1	Integração	403
Foto 8.2	Rodovias	421
Foto 8.3	Saneamento	440
Foto 9.1	Serrarias	448
Foto 9.2	Conscientização	470
Foto 9.3	Boiada	478
Foto 9.4	Linha em assentamento e vicinal	487

Todas as fotografias são de autoria de Hervé Théry, com exceção de uma das fotografias da prancha “Mineração” (Serra Pelada, à esquerda), que é de autoria de Hervé Collart Odinetz e tirada do livro *L’Amazone Time Life 1995*.

Relação de siglas

AMA	Projeto de Monitoramento e Análise do PPG7
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CCZEE	Comissão Coordenadora Nacional do Zoneamento Ecológico-Econômico
CEC	Comissão das Comunidades Europeias £££
CIMA	Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CORPAM	Comissão Coordenadora Regional de Pesquisas da Amazônia
CUNPIR	Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de Rondônia, Noroeste do Mato Grosso e Sul do Amazonas
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRAPA-CPATU	Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FASE -	
FBCN	Fundação Brasileira para Conservação da Natureza
FCO	Fundo Constitucional do Centro-Oeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINEP	Agência Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	Financiamento
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FSC	Forest Stewardship Council Conselho Brasileiro de Manejo Florestal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNBIO	Fundo Nacional de Biodiversidade
FUNTAC	Fundação de Tecnologia do Estado do Acre-FUNTAC.
GOB	Governo da República Federativa do Brasil
IAG	Grupo de Assessoramento Internacional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBDF	Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal
ICV	Instituto Centro de Vida
IFC/CDS	Painel Internacional de Florestas da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISA	Instituto Sócio-Ambiental
ISPN	Instituto Sociedade, População e Natureza

ITAMARATY	Ministério das Relações Exteriores
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
KfW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau (Governo da Alemanha)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MUSEU GOELDI	Museu Paraense Emílio Goeldi, de Belém
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEMA	Instituições Estaduais de Meio Ambiente
OMC	Organização Mundial de Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDPI	Projetos Demonstrativos dos povos indígenas do PPG7
PESACRE	Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projeto Integrados de Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNIAL	Política Nacional Integrada da Amazônia Legal
PNMA II	2º Programa Nacional de Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPA	Planos PluriAnuais
PPTAL	Projeto Integrado de Proteção às Populações e das Terras Indígenas da Amazônia Legal do PPG7
PREPCOM	Preparatory Committee da CNUMAD
PROBEM	Programa Nacional de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia
PRODEX	Programa de Desenvolvimento Sustentável através do Extrativismo do BASA
PRODIAT	Programa de Desenvolvimento Integrado Araguaia-Tocantins
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PROMANEJO	Programa de Apoio ao Manejo Sustentável na Amazônia
PRONABIO	Programa Nacional da Diversidade Biológica
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAF-RA	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar «grupo A»
PRO-NATUREZA	Programa de Preservação da Natureza
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REBRAF	Instituto Rede Brasileira Agroflorestal
RESEX	Projeto das Reservas Extrativistas do PPG7
RFT	Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais
RMT	Revisão de Meio Termo do PPG7
SADEN	Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia do MMA
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA

SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPRN	Subprograma de Políticas de Recursos Naturais do PPG7
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
UA	Unidade de Administração de Projeto do PPG7
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNAMAZ	União das Universidades Amazônicas
UNCED	United Nations Conference for Environment and Development
UNEP	United Nations Environment Program
WRI	Woods Hole Research Center
WWF	World Wildlife Foundation
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico