

CEDI - P. I. B.
DATA 23, 04, 93
COD. QND 20, 115

O BID E O FINANCIAMENTO DA BR 364 PARA O ACRE:
ESTA SOB CONTROLE O IMPACTO QUE A ESTRADA VAI CAUSAR?

MARY HELENA ALLEGRETTI

INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZONICOS
RUA ITUPAVA 1220
80.040 CURITIBA Pr BRASIL
(041) 262 9494

CURITIBA., 11 OUTUBRO 1988

O BID E O FINANCIAMENTO DA BR 364 PARA O ACRE:
ESTA SOB CONTROLE O IMPACTO QUE A ESTRADA VAI CAUSAR?

Mary Helena Allegretti

Instituto de Estudos Amazônicos

Nos próximos dias o BID deverá tomar uma decisão final a respeito do empréstimo que fez ao governo brasileiro para o asfaltamento da BR 364 em direção ao Acre. Está em discussão a proposta apresentada pelo Brasil visando controlar o impacto que a obra vai trazer ao meio ambiente e às populações indígenas, na área sob influência da rodovia. Este documento apresenta críticas e sugestões à proposta governamental, é dirigido ao BID, à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República e aos órgãos de comunicação; resulta de análises realizadas por diferentes setores envolvidos com as consequências diretas da estrada, especialmente os índios e os seringueiros.

1. Breve Histórico

Em dezembro do ano passado o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) suspendeu o desembolso de recursos do empréstimo de US\$ 146,7 milhões feito ao Brasil em 1985 para asfaltar o trecho entre Porto Velho e Rio Branco da BR 364, uma extensão de 502 quilômetros dentro da floresta amazônica. As razões que levaram o Banco a esta decisão residem na falta de cumprimento, pelo governo brasileiro, das cláusulas contratuais de proteção ao meio ambiente e de demarcação das terras indígenas na área de influência da estrada. O PMACI - Projeto de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas - criado para minimizar o impacto da rodovia, não estava sendo implantado no mesmo ritmo das obras de pavimentação.

Em abril passado, o governo brasileiro procurou reabrir as negociações comprometendo-se a executar as medidas previstas no contrato, sem modificar prazos e recursos. Com o objetivo de analisar esta proposta e resolver dúvidas

referentes à implementação das medidas sugeridas, uma missão técnica do Banco esteve no Brasil no período de 25 de abril a 7 de maio passado.

Fatos extremamente significativos ocorreram então. Liderados pela União das Nações Indígenas - Regional Norte, as comunidades indígenas que vivem no Acre e sul do Amazonas não aceitaram a proposta de demarcação de suas terras apresentada pelo governo brasileiro. E o Banco afirmou publicamente não ter a intenção de aprovar um empréstimo que não conta com o apoio dos grupos sociais beneficiários. O ponto de discordância entre índios e governo centrou-se nos conceitos de terra indígena. Sob orientação do Conselho de Segurança Nacional (CSN) atual Conselho de Defesa Nacional (CDN), em setembro do ano passado, o governo brasileiro propôs a demarcação das terras indígenas segundo dois critérios: para os índios considerados "aculturados" seriam destinadas "Colônias Indígenas" e para os que apresentam pouco contato com a nossa sociedade, "Áreas Indígenas".

Esta regulamentação está prevista nos Decretos No. 94.945/87 e 94.946/87 de 23/9/87, e introduz modificações na Lei No. 6001, o Estatuto do Índio. Através do novo processo será identificada a superfície total das terras tradicionalmente utilizadas e a elas asseguradas e, no seu interior, demarcadas aquelas mais intensamente utilizadas pelos índios. A parte restante será transformada em Floresta Nacional, a ser administrada em conjunto pela FUNAI e IBDF.

Criou-se um impasse que se desdobrou em vários dias de reuniões entre a União das Nações Indígenas e as demais instituições envolvidas com o projeto. O setor governamental mais diretamente interessado no recurso, o Governo do Acre, principal beneficiário das obras, assumiu o papel de intermediário buscando termos de acordo entre as partes. E chegou-se a uma negociação. As lideranças indígenas resolveram abrir mão da demarcação imediata de suas terras subordinando-a à implantação de uma sequência de ações voltadas para a saúde, educação e desenvolvimento econômico, entendendo ser esta a melhor forma de assegurar o controle sobre seus territórios. O governo brasileiro concordou em somente realizar a demarcação mediante acordo explícito das comunidades. E essas medidas passaram a fazer parte do "Acordo de Rio Branco" ratificado por todos.

Para demonstrar ao Banco que não estava fazendo somente um novo programa de intenções o governo brasileiro, sob a coordenação do CSN/CDN, estabeleceu um Plano de Emergência, em junho, com o objetivo de fiscalizar a indústria, comércio e transporte de produtos florestais, proteger a fauna e

controlar o desmatamento na área de impacto da BR. Além disso, concluiu um levantamento de informações sobre as comunidades indígenas e sugeriu a criação de unidades de conservação de vários tipos, entre elas as Reservas Extrativistas, reivindicação dos seringueiros da região. Finalmente, entregou o Plano de Ação Definitivo do PMACI (PAD), através do qual define normas e procedimentos para a alocação de recursos no valor de US\$ 8.047.600,00 a serem gastos nos próximos vinte meses visando controlar o impacto que a estrada terá sobre o meio ambiente e as populações indígenas da região e ordenar a ocupação do território.

Cabe ao BID, agora, uma resposta. Mas vários são os impasses e os problemas existentes no Plano de Ação Definitivo e nos mecanismos previstos para sua implantação. Alguns deles resultam de encaminhamentos anteriores e da própria história deste projeto. Analisa-los e propor alternativas, tanto ao BID quanto ao governo brasileiro, é o objetivo deste texto. Deve-se salientar, no entanto, que nenhum documento desta etapa conclusiva das negociações foi oficialmente entregue, para análise, aos diretamente interessados neste programa.

Aliás, a ser respeitado o princípio adotado pelo BID até este momento, de não estabelecer nenhum acordo que não seja entendido e aprovado pelos grupos afetados, (Conf. item 4.02 do Informe Misión Administración de 10. de Junho de 1988) o Plano de Ação Definitivo e o reinício dos desembolsos não poderão ser aprovados sem consulta aos índios e seringueiros e suas entidades representativas, a União das Nações Indígenas e o Conselho Nacional dos Seringueiros.

2. PMACI / Plano de Ação Definitivo. Um Balanço Geral.

É significativa a diferença entre o Plano de Ação Definitivo (PAD) e os anteriormente apresentados pelo IPEA - órgão que coordena (ou coordenava) o PMACI - visando implantar mecanismos de controle sobre o impacto da estrada. Considerando-o como um todo, é realista quanto aos riscos, seleciona medidas que poderão ter influência decisiva para diminuir os efeitos negativos da obra e estabelece propostas articuladas de como deve ser a ação governamental nos próximos anos na região.

É claro que, de um ponto de vista estrutural, o impacto econômico e social que a estrada irá trazer para a região, alterando sua base econômica e de renda e acentuando

o fluxo migratório, não está sob controle com as medidas propostas neste Plano. Nem existe, hoje, no Brasil, decisão política de efetivamente ordenar a ocupação da região amazônica segundo critérios de longo prazo e de adequabilidade das atividades econômicas aos recursos naturais.

Feitas essas ressalvas, cabe aqui analisar aspectos críticos relacionados com os dois componentes principais do PAD - o Programa Comunidades Indígenas e o Programa Áreas de Proteção - nos aspectos que não correspondem às proposições já apresentadas, em outros momentos, pelos grupos sociais diretamente interessados.

Três críticas principais podem ser feitas, sinteticamente. Em primeiro lugar, a proposta apresentada para os grupos indígenas não respeitou integralmente o Acordo de Rio Branco na medida em que criou uma situação de fato, ao apresentar para apreciação do BID as terras indígenas classificadas e organizadas segundo os termos dos decretos citados, em Colônias, Áreas e Florestas Nacionais. Além disso, encaminhou esta proposta para análise do Grupo de Trabalho Interministerial (Dec. 94.945/87) que decide sobre a demarcação das terras indígenas. Agiu segundo critérios unilaterais, aqueles definidos pelo Conselho de Segurança/Defesa Nacional, com os quais os índios não concordaram até o momento. Na medida em que a análise desta proposta, pelo mesmo fórum que estabeleceu o Acordo de Rio Branco, não está sendo feita, qualquer aprovação do PAD será uma imposição aos grupos indígenas anulando todas as consultas anteriormente realizadas.

Em segundo lugar, a proposta apresentada pelo MIRAD para implantação de Projetos de Assentamento Extrativista (PAE) é demasiadamente cara, formulada segundo as normas dos tradicionais projetos de colonização, inviabilizando sua reprodução para outras áreas da região e criando dependência do poder público. Isso demonstra total desconhecimento, por parte do governo brasileiro, das inúmeras propostas já formuladas pelos seringueiros e pelo Instituto de Estudos Amazônicos, definindo os pressupostos e a metodologia a serem adotados para a realidade dos seringais. Sequer a Portaria 627, de 30 de Julho de 1987, que cria o PAE, pelo ex-INCRA, atual MIRAD, é citada no documento apesar de ter sido elaborada especialmente com o fim de expressar a reivindicação deste grupo social e ter contado com a contribuição do Conselho Nacional dos Seringueiros e do Instituto de Estudos Amazônicos.

Em terceiro lugar, precisa ser analisada a solução encontrada pelo governo brasileiro para resolver um problema, várias vezes identificado pelo BID e pelos órgãos componentes do PMACI - a fragilidade institucional e ausência de poder de execução por parte do IPEA, órgão oficialmente destinado à coordenação das ações do Projeto. Desde maio deste ano, a Secretaria Geral do Conselho de Segurança/Defesa Nacional, passou a ser a coordenadora-executiva responsável pelo gerenciamento do PMACI (Conf. Aviso No.015/3a.SC/042/88; encaminhado pelo Gen.Div.Rubens Bayma Denys, Ministro de Estado e Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional ao Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, João Batista de Abreu).

De um lado, a presença do CSN/CDN torna as ações de fiscalização realmente eficazes, o que é importante do ponto de vista do meio ambiente e deve ser mantido até o final do projeto. Mas o PMACI é também um plano de desenvolvimento regional. Para alcançar seus objetivos, precisa estar identificado com a situação local e dar aos segmentos sociais beneficiados, espaços próprios de participação. E essa não é a metodologia que costuma ser utilizada por órgãos de segurança em nenhum país do mundo.

Apesar dos inúmeros descompassos que vêm ocorrendo desde que este programa iniciou, alguns avanços podem ser apontados. Entre eles, o fato de que existe uma preocupação, por parte dos órgãos envolvidos, a nível internacional e nacional, com a adoção de novos procedimentos na aprovação de recursos e novas metodologias na execução de programas. Esse exemplo vem sendo dado pelo PMACI em suas últimas etapas e precisa ser mantido nas próximas.

3. O Acordo de Rio Branco.

A proposta apresentada em abril pelo governo brasileiro ao BID visando a retomada do empréstimo apresenta os seguintes pontos essenciais:

- a) Implementar o esquema de ordenamento do território e consolidação das diretrizes ambientais
- b) Complementar levantamentos junto às populações indígenas visando identificar suas necessidades, encaminhar o processo de demarcação em todas suas etapas e executar medidas de proteção em geral em 32 áreas
- c) Desenvolver estudos para criar áreas de conservação no perímetro do PMACI (três áreas com total de 709.000 ha)

- d) Implantar áreas reservadas ao extrativismo (cinco áreas com total de 536.000 ha beneficiando 1.759 unidades familiares)
 - e) Transformar a fiscalização ambiental em um sistema integrado com a assistência à saúde
 - f) Dar continuidade ao trabalho de educação ambiental.
- (Conf. TELEX/GMF/NR/88/2021/DE/05/04/88/SAIN/229)

Vários pontos de observação estavam na pauta dos técnicos da missão: cumprimento dos prazos para conclusão dos estudos ambientais que estabelecem o zoneamento do território; modificações na área de influência do projeto; propostas de indicação de áreas indígenas a serem demarcadas e áreas ambientais a serem criadas; novos conceitos em torno da demarcação de terras indígenas; subsídios para atividades agropecuárias, entre outros. Ênfase especial seria dada a um dos aspectos muito criticados publicamente em torno do PMACI - a fragilidade institucional de sua coordenação. (Conf. Aide-Memoire: Asuntos Prioritarios a Ser Discutidos Durante Misiòn Administraciòn)

Da pauta conjunta governo brasileiro e BID permaneceu como único ponto de discordância o referente à nova política de ordenamento das terras indígenas, assunto em discussão em várias partes do país. No caso da área do PMACI, os índios haviam realizado recentemente a Quinta Assembléia Indígena da Amazônia Ocidental e decidido pela não aceitação das "Colônias Indígenas". No documento que encaminharam ao Banco e ao PMACI, afirmam:

"Queremos a demarcação de nossas terras como áreas indígenas e não como colônias indígenas. Preferimos até que não haja demarcação com os recursos do PMACI do que a demarcação de nossas áreas como colônias. Demarcar as nossas terras como colônias, nós achamos uma quebra de contrato do Governo Brasileiro com o Banco porque esse decreto das colônias foi feito depois do contrato". Sabedores da pressão que podem exercer sobre as decisões do Banco, afirmaram: "Se o BID aceitar essas colônias em nossas terras será denunciado no mundo todo..." (Conf. Carta assinada pelos Coordenadores da UNI-Norte em 1 de Maio de 1988).

Interessante salientar que os índios criticam a proposta e em seguida afirmam que não querem ser acusados de estarem contra a estrada e o PMACI, porque sabem que a obra é importante para o Governo do Acre. Em função disso, apresentam duas propostas:

- a) Que os recursos do PMACI sejam usados para assistência de saúde, de educação e para reforço econômico das comunidades, não sendo usados para demarcação de colônias indígenas.

b) Que o Banco forme uma equipe de pessoas para fiscalizar todas as ações do PMACI e que dela participem representantes escolhidos pela UNI e pelo Conselho Nacional dos Seringueiros.

Em torno destas propostas firmaram-se as posições. Em apoio à sugestão dos índios ficaram o Governo do Acre, o Conselho Nacional dos Seringueiros e as diferentes entidades de assessoria (Prelazia do Acre, CIMI, CPI-AC, Instituto de Estudos Amazônicos). Ao lado da proposta do CSN/CDN ficaram os representantes de órgãos governamentais (SEPLAN, FUNAI, IBDF, MIRAD). As negociações ocorreram em reuniões realizadas com cada segmento isoladamente e em visitas a áreas indígenas e a uma área de seringueiros. Por solicitação das entidades não-governamentais, foi realizada uma Audiência Pública com todos os participantes, no dia 3 de maio.

O representante do BID e Chefe da Missão, Carlos Ferdinand, abriu a sessão fazendo um retrospecto do Projeto e assinalando os objetivos do trabalho que estavam realizando, face à proposta do governo brasileiro de reabrir negociações em torno dos recursos para o asfaltamento da estrada. A posição do Banco, ali expressa, foi textualmente a seguinte: "O Banco não está em condições de financiar um projeto, com um componente tão sensível, frente ao qual um grupo a ser beneficiado, não concorda."

Os argumentos em torno da demarcação de Colônias Indígenas foram desenvolvidos pela FUNAI: a modificação não afetaria os direitos dos índios sobre as áreas tradicionais; teria como objetivo principal garantir, aos índios "aculturados", a assistência médica e educacional de outros órgãos de governo além da FUNAI; essa era a nova legislação brasileira de demarcação das terras e por isso precisava ser cumprida. O argumento da SEPLAN somava-se aos anteriores ao afirmar que o governo brasileiro estava inadimplente com o Banco e que a única forma através da qual se poderia encaminhar uma solução seria através da aplicação da legislação estabelecendo garantias aos índios em relação às suas terras.

A única posição irredutível, durante a Audiência Pública, foi a do representante do Conselho de Segurança Nacional/Conselho de Defesa Nacional que agrediu verbalmente os participantes e retirou-se da reunião.

Mas o acordo foi firmado tendo como base a compreensão de que "...no momento atual... a proteção das comunidades indígenas e de suas terras torna-se efetiva quando se proporciona a essas comunidades os meios para uma ocupação produtiva do espaço, através de programas de desenvolvimento econômico comunitário, de educação e de saúde, que sejam compatíveis com suas tradições culturais." Pelo acordo... "as ações de demarcação poderão ocorrer, desde que precedidas por ações de assistência às comunidades, e condicionadas à manifesta concordância das comunidades envolvidas, quando consultadas sobre a demarcação." (Conf. pag 4 do texto assinado por Marco Antônio Mendes, em nome do Governo do Acre).

Uma sequência cronológica de ações a serem executadas pelos órgãos federais foi aprovada:

- a) Interdição de áreas para possibilitar proteção inicial daquelas ainda não atingidas por nenhuma medida oficial
- b) Levantamento das características, distribuição espacial e necessidades das comunidades completando dados já existentes
- c) Retirada de não-indios encontrados em terras indígenas e reassentamento em outras áreas
- d) Ações sociais de saúde, educação e desenvolvimento econômico com base nas reivindicações das comunidades
- e) Fiscalização permanente das áreas
- f) Demarcação para as comunidades que aceitarem, após cumpridas as etapas anteriores desta sequência de ações.

Desde que teve início o PMACI, em 1985, não havia ainda sido realizada uma reunião com a presença simultânea dos setores diretamente interessados no Projeto e dos órgãos governamentais responsáveis por sua implantação. Além disso, também não haviam sido confrontadas as posições divergentes do CSN/CDN e da UNI, embora já fossem públicas as dificuldades de encaminhamento do PMACI, em função da discordância com relação à demarcação das terras dos índios.

A arquitetura da negociação resultou da presença de dois segmentos interessados no conjunto do Projeto, por razões diferentes mas complementares: o BID - querendo colocar em prática os novos conceitos de participação dos grupos sociais interessados nos projetos; e o GOVERNO DO ACRE - como elemento de mediação entre os pares por ter declarado publicamente sua intenção de fazer a estrada sem desrespeitar os interesses dos índios.

Mas só é possível entender a abrangência e significado deste Acordo fazendo uma pequena retrospectiva e analisando aspectos da economia e história locais que dão sentido ao que ocorreu lá e permitem entender as perspectivas futuras.

A economia do Acre ainda depende dos recursos florestais. Dados de arrecadação de ICM para 1987 (no valor total de 948.838 OTN) demonstram isso: 14,6% provém da atividade extrativa da borracha, 3,4% da coleta da castanha e 5,2% da indústria de transformação daquela matéria-prima, o que totaliza mais de 20%. Considerando que a atividade comercial em geral é a que mais arrecada no Estado (67%) e que a metade, pelo menos, desse valor, representa o abastecimento dos seringais, chegamos à constatação de que mais de 50% do ICM do Estado depende de atividades florestais. (Conf. Secretaria da Fazenda do Estado do Acre in FUNTAC, "Desenvolvimento Rural Baseado no Uso Sustentável dos Recursos Florestais - Apoio ao Extrativismo no Estado do Acre", s/d)

A população rural do Estado, formada por seringueiros e índios, principalmente, tem com a floresta uma profunda identidade cultural e histórica. Inseridos no mercado há mais de cem anos, apresentam uma vida econômica e social consolidada, são produtores de bens essenciais ao desenvolvimento industrial e participam intensamente, desde tempos históricos, na definição da vida política regional.

Três aspectos devem ser salientados nesta análise. Primeiro, a participação dos índios do Acre na economia regional como produtores de borracha, não descaracterizou sua própria estrutura social. Em segundo lugar, a história regional acreana está marcada por momentos de independência frente ao poder central, resultando daí uma sociedade enraizada na região em torno da atividade econômica da borracha, com níveis altos de participação política. Por último, a ausência de programas governamentais junto às populações rurais e indígenas do Acre abriu campo para iniciativas autônomas, bem sucedidas e que estão na base da proposta apresentada para negociação com o BID e o PMACI. Entender esse conjunto de questões poderá não somente tornar viável um programa de desenvolvimento para a região como fazer dele exemplo de ação bem sucedida para outras partes do país.

Quando teve início a atuação da FUNAI no Acre, em 1976, os índios estavam espalhados pelos seringais produzindo borracha, caçando ou fazendo agricultura e haviam perdido, quase inteiramente, o controle sobre as áreas que tradicionalmente ocupavam, transformadas em seringais e administradas por "patrões" (comerciantes regionais). Desde o início e até recentemente, a questão indígena no Acre sempre foi tratada com ética e competência. Para lá dirigiram-se técnicos da FUNAI que impregnavam sua atuação de ensinamentos essenciais oriundos da Antropologia e da prática indigenista de Rondon. Aliado a isso surgiu, desde

1978, o trabalho autônomo da Comissão Pró-Índio do Acre, coordenado pelo antropólogo Terri Vale de Aquino. Em conjunto com a UNI todos os territórios indígenas foram recuperados, foram criadas escolas, postos de saúde e cooperativas de produção e consumo em todas as áreas, um trabalho intenso de mais de dez anos que viabilizou a autonomia econômica e política dos grupos indígenas do Acre. (Ver Aquino, 1978 e Allegretti, 1987).

Essa experiência acumulada demonstrou aos índios que, embora pudessem vir a ter o controle formal de suas terras, se não exercessem esse direito através de organizações autônomas e próprias, poderiam perder, novamente, territórios e independência, reconquistados.

Mas essa independência tem sido possível, por outro lado, em função da maneira como as atividades econômicas estão organizadas nesta região. Os índios, e da mesma forma os seringueiros, desenvolvem atividades econômicas diversificadas. Com a borracha, compram produtos industrializados essenciais e com os quais estão acostumados desde o tempo dos seringais (óleo, sal, querosene, munição, roupas, instrumentos de trabalho, etc). As demais necessidades de alimentação são supridas através da agricultura, coleta, caça, pesca e criação doméstica. Para tudo isso, é essencial a floresta. E a forma como utilizam o espaço dentro da floresta (na maior parte dos casos) mantém hoje, o mesmo ordenamento característico dos seringais - em unidades familiares denominadas "colocações" e espalhadas pela floresta.

E evidente no Plano de Ação Definitivo do PMACI que a realidade regional, sobre a qual pretende-se interferir, ainda é desconhecida dos planejadores. Isso explica a transposição de modelos que em nada irão se adequar à realidade existente, podendo transformar em um fracasso aquilo que até o momento é definido como êxito. Isso se aplica às Colônias Indígenas quando procuram selecionar áreas mais densamente ocupadas e definir as restantes como Florestas Nacionais. Populações que vivem da floresta tropical apresentam um nível alto de dispersão sobre o território, condição para o uso adequado dos recursos com a tecnologia que dispõe. Conforme veremos depois, os seringueiros não aceitaram para suas áreas a aplicação do conceito de Floresta Nacional. Por que ele seria adequado aos grupos indígenas?

Conselho de Segurança Nacional e União das Nações Indígenas, através do Acordo de Rio Branco, alcançaram uma trégua na direção de seus objetivos. Para o primeiro,

trata-se de estender a área de abrangência do Projeto Cálha Norte para a parte ocidental da Amazônia, através do que entendem ser o controle das fronteiras do país: a ocupação econômica de espaços tidos como vazios. Para o segundo trata-se de garantir espaços já ocupados e sob controle econômico e cultural, ameaçados de redução.

A estratégia adotada pelas lideranças indígenas do Acre e sul do Amazonas, de reverter e colocar em segundo plano o que tem sido a principal reivindicação de todos os grupos indígenas do país - a demarcação de suas terras - visando com isso garantir o controle sobre estas áreas, somente pode ser entendida dentro de um quadro histórico peculiar a esta região. Demonstra que, ao contrário de se constituírem em ameaça à segurança nacional em áreas de fronteira, os grupos indígenas, ao controlarem seus territórios, são agentes de defesa ambiental e política. Inseridos no mercado sem com isso perderem sua identidade étnica, devem ser vistos com parte intrínseca de um programa de planejamento. Não há a menor dúvida de que devem ser consultados, pelo BID, antes que seja decidida a aprovação do PAD.

4. Projetos de Assentamento Extrativista.

O Programa Areas de Proteção do PMACI apresenta uma diferença substancial frente aos anteriores: pela primeira vez reconhece que segmentos sociais que vivem na floresta, como os seringueiros, devem ser incluídos simultaneamente como beneficiários e agentes de proteção dos recursos naturais. Apesar de ser restrito o total protegido por esse mecanismo (1,7% da área de influência) e de todas as unidades a serem criadas já terem sido desapropriadas no passado, deve-se considerar a decisão como uma importante e inovadora medida na região.

Exatamente por se tratar de uma proposta nova e que poderá trazer para o PMACI uma experiência ainda não registrada em nenhum outro programa de desenvolvimento para a região amazônica, é preciso atentar para requisitos essenciais no que se refere à metodologia de implantação destas unidades e ao papel que nelas deverá desempenhar o poder público.

Pressupostos

Projeto de Assentamento Extrativista é a denominação que adquiriu, no contexto da reforma agrária, a proposta de criação de Reservas Extrativistas apresentada pelo Conselho Nacional dos Seringueiros e Instituto de Estudos Amazônicos, em janeiro de 1987, em audiência com o então Ministro da Reforma Agrária, Dr. Rubem Ilgenfridz. Por decisão do Ministro, foi criado um Grupo de Trabalho que, em conjunto com as instituições citadas, deu forma e conteúdo a uma antiga reivindicação dos grupos sociais da floresta amazônica: permanecer nos seringais com direitos sociais básicos garantidos. (Ver Portaria No.627, de 30.07.87).

O termo "assentamento" resultou da adequação da proposta aos parâmetros administrativos e financeiros do ex-INCRA, que sempre trabalhou com famílias deslocadas de uma área rural do país para outra, a serem "assentadas" em projetos de colonização. Embora os seringueiros já estivessem vivendo nos seringais há décadas, essa seria a forma através da qual poderiam ser beneficiados pelos programas de reforma agrária previstos no país.

Em vários documentos o CNS e especialmente o IEA (Ver bibliografia em anexo) têm expressado o que se entende por Reserva Extrativista e/ou Projeto de Assentamento Extrativista. A manutenção dos dois termos refere-se, o primeiro, à proposta originalmente formulada pelos seringueiros e o segundo, à sua versão governamental. Uma síntese dos principais pontos está apresentada a seguir.

a) As Reservas Extrativistas consistem na regularização de áreas já ocupadas por grupos sociais que têm como fonte de sobrevivência produtos nativos da floresta e que realizam exploração, em bases sustentáveis, dos recursos naturais existentes. Poderão ser alocadas novas pessoas nestas áreas desde que já apresentem prática anterior de exploração sustentável da floresta.

b) As Reservas Extrativistas serão criadas pelo poder público e administradas, através de concessão de uso (por prazo não inferior a trinta anos), por entidades associativistas ou cooperativistas formadas pelos concessionários. Com base em um Estatuto Interno serão formalizadas as regras de administração destas unidades. Através da combinação dos dados obtidos de inventários florestais e das práticas predominantes entre as populações extrativistas, será elaborado um plano de manejo definindo a

forma mais adequada de exploração dos recursos predominantes na área.

c) Os Projetos de Assentamento Extrativista têm como objetivos principais: a) reconhecimento dos direitos históricos que estas populações têm sobre as áreas que ocupam; b) melhoria das suas condições de vida; c) proteção ao meio ambiente; d) realização de pesquisas voltadas para a identificação de formas adequadas de exploração dos recursos florestais da Amazônia.

d) Condição fundamental para que um PAE seja bem sucedido é a percepção da dinâmica histórica, social, econômica e cultural previamente existente nos seringais e as mudanças que as comunidades desejam ver implantadas. Um bom resultado deverá surgir da combinação equilibrada destes dois fatores. Alguns elementos determinantes devem ser considerados:

* os seringais sempre ficaram à margem do conjunto da sociedade, sem a presença de órgãos públicos e de programas econômicos ou sociais específicos para os seringueiros;

* em decorrência do isolamento as comunidades desenvolveram regras próprias de organização, consolidadas, e que precisam ser conhecidas e respeitadas;

* a participação das comunidades e a compreensão das mudanças que serão introduzidas são requisitos fundamentais para que um projeto alcance seus objetivos.

e) Os fatores assinalados evidenciam a necessidade de serem introduzidas modificações na metodologia tradicionalmente utilizada pelos órgãos públicos, uma vez que não se dispõe de experiências acumuladas nesse sentido.

f) Não se pode admitir, nos PAE, que a nova estrutura, criada pelo poder público, passe a gerar demandas que a própria comunidade não tenha condições de manter no futuro. O objetivo destes projetos não é subordinar populações que, em função do isolamento, vivem com grande autonomia frente ao poder público, a esquemas de consumo com os quais não estão familiarizados. Isso não significa fazer exaltação à miséria. As comunidades de seringueiros são pobres mas não sairão dessa situação através do consumo de bens industrializados e sim da melhoria, a médio prazo, das condições de produção e comercialização de seus produtos.

Com base nesses parâmetros, exaustivamente discutidos com membros do Conselho Nacional dos Seringueiros é que as

Reservas Extrativistas devem ser criadas na Amazônia. E é com base nesses pressupostos que pode-se criticar a proposta apresentada pelo MIRAD ao BID.

Estrutura de Gastos e Administração dos Projetos.

O MIRAD definiu, para a área de abrangência do PMACI, a criação de quatro Projetos de Assentamento Extrativista, envolvendo um total de 443.797 hectares e beneficiando 1.490 famílias. Para implantá-los concluiu que serão necessários US\$ 19 milhões distribuídos em ações de regularização fundiária e criação de infra-estrutura (US\$ 14,850,000), saúde (US\$ 2,650,000), assistência técnica (US\$ 800,000) e educação (US\$ 700,000). Considerando o total de famílias a serem beneficiadas, o custo por unidade familiar destes projetos ficará em torno de US\$ 12,756 e o custo por hectare em US\$ 42,827. Deste valor, o MIRAD solicita ao BID a aprovação de US\$ 1.288.781, ou seja, 6.8% do total, e afirma que o restante será solicitado ao governo brasileiro.

Os órgãos públicos envolvidos na implantação dos PAE, além do MIRAD, são as Secretarias de Saúde e de Educação e a EMATER. Nos projetos elaborados especificamente para cada órgão, pode-se ver a que se destinam os recursos:

MIRAD - Pretende implantar 4.469 km de estradas e conservar 2.980km; construir 35 prédios voltados para a administração dos projetos, 55 escolas e 29 postos de saúde; adquirir 10 veículos para administração, tratores e implementos agrícolas; instalar água encanada e luz elétrica na sede dos projetos. Comparativamente, a infra-estrutura voltada para a produção envolve apenas 13 mini-usinas de beneficiamento de borracha e 10 armazéns. Considerando que cada unidade atende entre 15 a 20 famílias, seriam necessárias entre 75 e 100 mini-usinas e o mesmo número para os armazéns. Além disso, o MIRAD prevê um empréstimo no valor de US\$ 2.754 por família, para a fase inicial do projeto, o que representa um valor mais alto do que a renda média regional, da população economicamente ativa, que é de um salário mínimo. (Ver Schwartzman, S. 1988).

Do total dos recursos definidos como necessários aos projetos, 78% serão alocados no MIRAD. E neste valor não estão incluídos os gastos normalmente mais onerosos, destinados ao pagamento das desapropriações, uma vez que todas as áreas já estão regularizadas.

SECRETARIA DE SAUDE - Além da instalação dos postos, o projeto prevê a contratação de 58 agentes de saúde, 29 visitantes e 12 profissionais de nível superior (médicos, dentistas e enfermeiros). É o segundo item de despesas, absorvendo 14% do total dos recursos. Apresenta a mesma estrutura de gastos para três projetos, independente do número de pessoas a serem atendidas dobrar de um para outro (150 e 343). A maior parte dos recursos será destinada ao pagamento de pessoal especializado e à aquisição de equipamentos e material permanente. Em nenhum caso, no entanto, há previsão de aquisição de meios de transporte adequados às pessoas doentes. Não se faz referência, também, à necessidade de adaptar uma metodologia de atendimento característica de áreas nas quais existe concentração de pessoas, para o seringal, onde cada família mora distante das demais.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - Os recursos destinados ao atendimento da educação em todos as área é modesto, 3.7% do total. É o único projeto que faz referência a experiências já existentes nos seringais (Projeto Seringueiro - Alfabetização de Adultos e Crianças) sugerindo que sirvam como ponto de partida para as novas escolas.

EMATER - O trabalho de assistência técnica não está qualificado no projeto. Isso significa que, em princípio, fazer extensão em área rural, florestal, ou pecuária, requer a mesma estrutura de gastos e de alocação de pessoas. O orçamento representa 4.3% do total e envolve o pagamento de serviços técnicos (21 pessoas) e a aquisição de viaturas (3) e barcos (4).

A estrutura de gastos apresentada reflete a experiência do MIRAD com projetos de colonização, os quais custam, em média, US\$ 12,000 por família. Mas é equivocada a transposição desse modelo para as Reservas Extrativistas. Vejamos. As "estradas", são "varadouros", caminhos que precisam ser mantidos dentro da floresta. As demais, são vias públicas que não cabem no orçamento de um projeto como este. Além disso, é interessante observar que os benefícios previstos restringem-se unicamente aos técnicos (terão água encanada, luz elétrica, carro para locomoção, etc). Por que não adquirir comboios de burros para facilitar o transporte de mercadorias e a circulação das pessoas dentro da floresta, bicicletas, motos, ou pequenas embarcações? Por que não pensar em motores pequenos para luz elétrica, na "colocação" de cada seringueiro? Por que não adquirir pequenos equipamentos, como máquinas de beneficiamento de arroz, para facilitar o trabalho das mulheres? Por que não pensar no pagamento das dívidas contraídas durante a fase anterior à instalação do projeto, ou na formação de um fundo

para uma cooperativa de produção e consumo, no lugar de um empréstimo individual que não tem significado para quem ; sempre viveu do próprio trabalho?

Além disso, sem dispensar o trabalho especializado, é preciso pensar em qualificar as pessoas da comunidade para o exercício de etapas simplificadas do atendimento à saúde e de preparação das crianças nas escolas. Existem experiências importantes, em execução, entre índios e seringueiros do Acre, que mostram que é mais importante garantir a permanência de pessoas identificadas com as comunidades, treinadas e capacitadas, do que importar técnicos que, depois de alguns anos, vão embora sem dar continuidade ao trabalho. Desconhecer essa realidade, no caso do Acre, significa desprezar mais de dez anos de experiências bem sucedidas de organização comunitária, realizadas com grande eficiência e poucos recursos.

Chama a atenção, por último, o fato de todos os projetos serem iguais, independentemente da área para a qual os recursos foram previstos. Isso significa que pouca atenção foi dada às peculiaridades de cada um. Um exemplo: o PAE São Luiz do Remanso, no Acre, apresenta o orçamento mais caro relativamente (US\$ 23,625 por família). Mas esta é a primeira experiência em implantação e está sendo feita com base em constantes discussões com a comunidade, que não estava previamente organizada para tal. Esse trabalho vem sendo feito com recursos da FUNTAC e da Fundação Ford, já alocados. Além disso, foi elaborado, em conjunto com o Conselho Nacional dos Seringueiros, um projeto específico para atuação nesta área, já encaminhado ao BID, no valor de US\$ 1 milhão. Essas diferenças devem ser analisadas, especialmente quando comparadas com uma área como, por exemplo, o PAE Macauá, em relação ao qual não existem informações de tipo nenhum, o que demanda um orçamento distinto.

Em nenhum momento os projetos fazem referência ao papel da FUNTAC (Fundação de Desenvolvimento e Meio Ambiente do Estado do Acre) na implantação das Reservas Extrativistas. No entanto, o Governo do Estado já lhe atribuiu esta responsabilidade. Caberia, portanto, ao MIRAD, realizar a regularização fundiária, inclusive a concessão, mas não assumir nenhum papel no processo organizativo da comunidade visando a gerência das Reservas. Esse trabalho vem sendo feito com eficiência pela FUNTAC em conjunto com o Conselho Nacional dos Seringueiros. A questão é escolher, sempre, aqueles organismos do poder público que mais afinidade tenham para com as necessidades das comunidades. Pode ser o MIRAD, desde que, previamente, consiga fazer sua própria

crítica frente aos resultados obtidos com os projetos de colonização.

Se esses procedimentos não forem adotados, sugerimos a mera distribuição dos recursos previstos para cada projeto entre a população beneficiária, para que os utilize segundo seus próprios critérios, especialmente para gerar mecanismos de auto-defesa diante de tecnocratas ávidos por criar estruturas que dependam, ad infinitum, de seus serviços especializados e não se tornem, desde o início auto-suficientes.

5. Proposições.

O Plano de Ação Definitivo do PMACI pode ser melhorado em vários aspectos e se constituir em um projeto aceito e defendido pelos setores beneficiados pelo projeto. Algumas sugestões foram formuladas com este objetivo.

1. Criação, sob a orientação do Governo do Acre, de uma instância local de Coordenação do PMACI, da qual participariam representantes dos grupos sociais afetados pela estrada e beneficiados pelos programas, juntamente com representantes de todos os órgãos federais envolvidos. Além de se transformar no fórum adequado para dirimir dúvidas, conflitos e polêmicas em torno da implantação dos diferentes programas, daria legitimidade e organicidade ao PMACI. Tornaria, também mais equilibrada, a estrutura interna de poder, através da participação do Governo do Estado que mais se beneficia pelo projeto e dos segmentos sociais para os quais foi elaborado. Tornaria permanente uma situação que já existe de fato, desde que surgiu o Acordo de Rio Branco, resultado direto da capacidade e interesse do Governo do Acre em implantar o programa.

Além disso, essa proposta viria de encontro a uma das preocupações presentes nos documentos do BID no sentido de fortalecer a coordenação do PMACI sem permitir que o CSN/CDN, em função de sua experiência e do seu peso, passe a dominar o processo em todos os seus aspectos. Ao contrário, equilibraria os diferentes papéis que o PMACI tende a desempenhar na região - tanto de planejamento quanto de fiscalização.

2. Consulta às comunidades indígenas e às organizações não-governamentais que as assessoram, no mesmo fórum que deu origem ao Acordo de Rio Branco, a respeito da proposta

elaborada pela FUNAI e Conselho de Segurança/Defesa Nacional visando a demarcação de suas terras. Esse debate deve ser público, aberto, de maneira a tornar possível o completo esclarecimento em torno das diferentes proposições existentes, dos benefícios e prejuízos inerentes a cada uma.

3. Ampliação da área proposta para criação de Projetos de Assentamento Extrativista com base no cálculo utilizado pelo Conselho Nacional dos Seringueiros: pode ser estimado em US\$ 3,000 por família, no máximo, o custo dos benefícios econômicos e sociais necessários à melhoria das condições de vida nas Reservas. Isso significa, aproximadamente US\$ 10,00 o hectare, na medida em que cada unidade de produção abarca 300 hectares, em média. Com base nesse cálculo, sugerimos a implantação, com os mesmos recursos solicitados pelo MIRAD, de 1 milhão e 900 mil hectares de Reservas Extrativistas na área de influência do PMACI.

4. Revisão do conceito de Floresta Nacional, tanto no que se refere à regularização das terras indígenas, quanto em comparação com os Projetos de Assentamento Extrativista. Quando os seringueiros iniciaram as discussões visando a regularização de suas áreas, surgiram propostas de que fossem ali criadas Florestas Nacionais. As razões que os levaram a não aceitar podem ser adequadamente transpostas para a situação dos índios. Estas áreas visam a exploração comercial, através de licitação pública, por empresas privadas, do potencial madeireiro existente nas florestas. Embora seja a única unidade de conservação que permite exploração econômica, em nenhum momento as regras de utilização permitiram a coexistência, em seu interior, de populações. Tanto isso é verdade, que a maior parte das Florestas Nacionais existentes no país apresenta situação fundiária irregular, ou seja, está ocupada. E no caso da região amazônica ocupada por populações extrativistas. Este é o caso de algumas das FLONAS propostas no PMACI.

Visando regularizar um outro modelo de exploração econômica e social dos recursos florestais, foi elaborado o conceito de Reserva Extrativista (em processo de regularização na Câmara dos Deputados pelo PL No: 812/88) e de Projeto de Assentamento Extrativista, mais próximos do de Área Indígena do que de Floresta Nacional.

Apresentamos duas proposições complementares: a) rever a adequabilidade do conceito para as áreas indígenas comparando-o com o de Reserva Extrativista b) criar Projetos de Assentamento Extrativista nas Florestas Nacionais ocupadas.

5. Revisão conceitual e metodológica da proposta de criação de Projetos de Assentamento Extrativista, tendo como base a literatura já produzida sobre o assunto, de maneira a evitar distorções como as já apontadas que comprometem o êxito da proposta. No caso dessas correções não serem formuladas, o Conselho Nacional dos Seringueiros e o Instituto de Estudos Amazônicos serão críticos dos projetos não os reconhecendo como adequados aos fins a que se destinam.

6. Manutenção do papel fiscalizador desempenhado pelo CSN/CDN no Plano Emergencial desenvolvido no Acre, em junho passado, por ter demonstrado que é possível aplicar a legislação já existente de proteção ao meio ambiente quando existe decisão política para isso acontecer.

7. Atentar para o fato de que, de acordo com o PAD, define-se que a demarcação das terras indígenas será feita unicamente com recursos nacionais, retirando, dessa forma a capacidade de crítica e monitoramento que o BID vem desenvolvendo em relação a esse aspecto sensível do projeto.

8. Repetir, em situações críticas ou especiais, Audiências Públicas como a que ocorreu em maio em Rio Branco, como forma de demonstrar que é possível solucionar crises e conflitos de interesses, quando as divergências são publicamente debatidas e os acordos amplamente respeitados.