

Cadernos de PROPOSTA

ano 1

Preço 2,5 URVs

Novos caminhos para a Amazônia?

O Programa Piloto do G-7:
Amazônia no contexto internacional



Thomas W. Fatheuer

 **FASE /ded SACTES**

2
NÚMERO

O QUE É A FASE

A FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - é uma sociedade civil brasileira, de utilidade pública federal, sem fins lucrativos.

Seu compromisso fundamental é com o desenvolvimento social e cultural de grupos e setores marginalizados da população, através de um trabalho de educação popular, nas áreas rural e urbana.

Situada no campo das organizações não-governamentais, a FASE define-se por um projeto institucional próprio, independente do Estado e dos partidos políticos.

As ONGs são organizações vinculadas à sociedade civil, comprometidas com o processo de construção da autonomia de suas entidades representativas, ligadas aos movimentos populares.

Os principais beneficiários deste trabalho são os trabalhadores do campo - pequenos produtores, assalariados sem terra - operários e moradores da periferia e favelas.

FASE Nacional
Rua Bento Lisboa, 58, Catete
22221-011, Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 285 2998
Tlx.: 213 4201 foas BR
Fax.: 205 3099

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo
22270-070, Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 286 1598
Fax.: (021) 286 1269

FASE-RIO
Av. Presidente Wilson, 113/1302
Centro
20030-020, Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 220 7198
Fax.: (021) 262 2565

FASE-SÃO PAULO
Rua Loefgren, 1651 -c/6
Vila Clementino
04040-032, São Paulo - SP
Tel.: (011) 549 3888
Fax.: (011) 549 1307

Escritório do Programa
Trabalhadores Urbanos - PTU
Rua Apeninos, 939, Paraíso
São Paulo - SP
Tel/Fax.: (011) 573 7256

FASE-JABOTICABAL
Rua Mimi Alemagna, 37, Centro
14870-000, Jaboticabal - SP
Tel.: (0163) 22 5219
Fax.: (0163) 23 3922

FASE-VITÓRIA
Rua Graciano Neves, 377/2º pav.
29015-330, Vitória - ES
Tel/Fax.: (027) 223-7436

FASE-PORTO ALEGRE
Rua Gaspar Martins, 470
90220-160, Porto Alegre - RS
Tel/Fax.: (051) 225 0787

FASE-RECIFE
Rua do Paissandu, 419, Boa Vista
50070-200, Recife - PE
Tel.: (081) 221 5478
Fax.: (081) 231 0603

FASE-MACEIÓ
Rua Gonçalves Dias, 62, Farol
57021-330, Maceió - AL

Tel.: (082) 221 0667
Fax.: (082) 221 3645

FASE-ITABUNA
Rio Barão do Rio Branco, 93/1º andar
Califórnia
45600-000, Itabuna - BA
Tel/Fax.: (073) 211 4498

FASE-BELÉM
Rua Bernal do Couto, 1329,
Umarizal
66055-080, Belém - PA
Tel.: (091) 751 1181
Fax.: (091) 241 5310

FASE-ABAETETUBA
Travessa Pedro Pinheiro Paes, 330
Caixa Postal 25
68440-000, Abaetetuba - PA
Tel/Fax.: (091) 751 1181

FASE-CAPANEMA
Av. Presidente Médici, 1992
68700-050, Capanema - PA
Tel/Fax.: (091) 821 1716

FASE-MARABÁ
Folha 27, Quadra 07, Lote 07
Nova Marabá
MARABÁ - PA
68508-970

P/Correspondência
Cx Postal 73
68508-970, Marabá-PA
Tel.: (091) 322 1591
Fax.: (091) 322 1558

FASE-SÃO LUÍS
Rua do Pespontão, 256, Centro
65010-460, São Luís - MA
Tel/Fax.: (098) 221 1175

FASE-MANAUS
Rua São Paulo, 404, São Jorge
69033-180, Manaus - AM
Tel/Fax.: (092) 671 6121

P/Correspondência
Cx Postal 531
69011-970 Manaus - AM

FASE-VALE DO GUAPORÉ
Rua Darci de Freitas Queiróz, 1160, Centro
78250-000, Pontes e Lacerda - MT
Tel/Fax.: (065) 266 1146

Novos caminhos para a Floresta Tropical?

O Programa Piloto do G-7:
Amazônia no contexto internacional

Thomas W. Fatheuer

 **FASE / ~~ded~~ SACTES**

Errata

No nº 1 de Cadernos de Proposta, que trata da Crise e Reestruturação Industrial, ficou faltando o crédito no expediente para Carmen da Matta que foi responsável por toda a preparação dos originais.

Ficha catalográfica preparada pelo NDF

Fatheuer, Thomas W.

Novos caminhos para a Amazônia? O Programa Piloto do G-7: Amazônia no contexto internacional / Thomas W. Fatheuer. - Rio de Janeiro : FASE / SACTES, 1994.

42 p. (Série : Cadernos de Proposta ; n.2)

1. Amazônia - Alternativas de desenvolvimento.
2. Amazônia - Banco Mundial - Cooperação Internacional. 3. Política ambiental - Brasil. I. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Brasil) II. Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (Alemanha). III. Título.

FASE / SACTES

***Novos caminhos
para a Amazônia?***

O Programa Piloto do G-7:
Amazônia no contexto
internacional

Thomas W. Fatheuer

Organização

FASE / SACTES (Serviço Alemão
de Cooperação Técnica e Social)

Apoio

PIC - Programa de Investigação
e Comunicação - FASE

Coordenador:

Pedro Cláudio Cunha
Bocayuva Cunha

Área de Meio Ambiente e
Desenvolvimento

Coordenador:

Jean-Pierre Leroy

Programa de Pequenos Produtores

Diretora:

Maria Emilia Lisboa Pacheco

Assesora de Comunicação:

Sandra Mayrink Veiga

Editora Responsável:

Yara Ninô

Projeto Editorial:

Sandra Mayrink Veiga
e Yara Ninô

Tradução:

Cleide Souza

Foto da Capa:

Rogério Reis / Agência Tyba

Fotos Internas:

Guillermo Planel / RGB-House

Editoração Eletrônica:

RGB-House

Impresso:

Gráfica Clip

Redação:

Rua Bento Lisboa, 58 - Catete
22221-011 - Rio de Janeiro - RJ
Telefone: (021) 285-2998

Sumário

APRESENTAÇÃO 5

PARTE I

Amazônia no centro das atenções: a floresta tropical no contexto internacional 9

O Programa Piloto em discussão 15

PARTE II

A política nacional de desenvolvimento na Amazônia 30

Quem destrói e quem salva a Amazônia? 33

ANEXO

A FLONA Tapajós: um estudo de caso 38



FASE

Federação de Organizações para Assistência Social e Educacional

APRESENTAÇÃO

O Programa Piloto do G-7 - grupo dos sete países mais ricos do mundo: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido - é uma tentativa formulada com amplos objetivos de impedir a destruição da floresta tropical brasileira. Quando foi anunciado, na reunião de cúpula de 1990, em Houston, despertou muitas esperanças. As imagens das queimadas na mata colocaram no centro da opinião pública mundial a destruição da floresta amazônica como uma das maiores catástrofes ecológicas deste século. O Programa Piloto trouxe também a possibilidade de uma virada na cooperação internacional porque, pela primeira vez, uma parte dos diretamente interessados - índios, seringueiros e ambientalistas - foram envolvidos em um plano de importância supra regional.

Atualmente, o "Programa Piloto do G-7 para a Preservação da Floresta Tropical Brasileira" ganhou contornos e levantou, tanto dentro como fora do Brasil, muitas discussões e posicionamentos. As organizações não-governamentais brasileiras FASE e IBASE organizaram, juntamente com a central sindical CUT, em fevereiro de 1993, em Belém, um seminário para discutir e aprofundar o atual nível de discussão. Partindo dos resultados deste seminário, a presente publicação pretende oferecer uma visão geral do debate.

O seminário de Belém foi, até agora, a mais ampla tentativa dos grupos direta ou indiretamente envolvidos no Programa Piloto de fazerem um

primeiro balanço crítico. Praticamente todos os grupos que participam do Programa Piloto estavam presentes no seminário - especialmente os GTAs (Grupo de Trabalho Amazônico) regionais, os quais têm como função estruturar a participação dos setores não-governamentais. As discussões do seminário, neste primeiro momento, deveriam relacionar-se às concepções que fundamentam o programa e ao papel

coasteira. O seminário de Belém concentrou-se, porém, na Região Amazônica para a qual está disponível a maior parte dos recursos. O ponto principal do conteúdo do seminário foi a discussão sobre o papel da sociedade civil no contexto do Programa Piloto. Em consequência disso, a parte do programa prevista diretamente para as organizações não-governamentais ficou no centro do debate. É urgente uma

discussão intensiva das chamadas partes estruturais do programa como por exemplo o zoneamento ecológico-econômico. Mas sobre este ponto os grupos brasileiros encontram-se ainda no patamar inicial. Na análise da participação internacional, a contribuição alemã foi colocada como ponto central. Muito embora isto limite o alcance da análise, é perfeitamente justificável frente ao fato de que o

governo alemão participa com quase 2/3 do financiamento do programa.

O seminário não se limitou ao Programa Piloto mas tentou colocá-lo no contexto da política nacional brasileira para a Amazônia pois as tendências do Programa Piloto somente poderão ser entendidas se o contexto for ampliado. Assim, tanto este texto como também o seminário tentam discutir e questionar as idéias correntes sobre a Amazônia.

Nos últimos anos a Amazônia tornou-se o centro das atenções internacionais e essa percepção cristalizou-se em uma imagem ou uma construção imaginária da realidade

As imagens das queimadas na mata colocaram no centro da opinião pública mundial a destruição da floresta amazônica como uma das maiores catástrofes ecológicas deste século.

das ONGs. A execução dos projetos ainda está em aberto e, portanto, a análise ainda não está, de modo algum, concluída. Porém, um primeiro balanço faz sentido no momento em que as estruturas básicas do programa já estão esboçadas. Este não pode ter a pretensão de ser um "up-to-date" dos últimos detalhes do plano porque os desdobramentos são rápidos demais. Este trabalho reproduzirá essencialmente o nível da discussão do ano de 1993.

Ainda devem ser feitas outras ressalvas. O Programa Piloto refere-se a todas as florestas tropicais brasileiras e, portanto, também à região da Mata Atlântica - a floresta

*Perante tantas
árvores, os homens
desaparecem.*

que vem influenciando as estratégias políticas. No Brasil, duas recentes e importantes publicações(*) criticaram a produção dessa Amazônia imaginária. Ambas constatarem a tendência à "ecologização" da complexa realidade na Amazônia levando ao esvaziamento da sua importância social: perante tantas árvores, os homens desaparecem. As questões

trapassam aquelas diretamente relacionadas ao Programa Piloto. Esperamos que esta venha a ser também uma contribuição para a discussão das concepções de cooperação internacional na Amazônia.

Os impulsos determinantes para este trabalho vieram, no entanto, do seminário de Belém. Os resultados

levantadas em ambos os livros são importantes para as concepções do Programa Piloto e também motivaram, em parte, a presente publicação a abordar questões que ul-

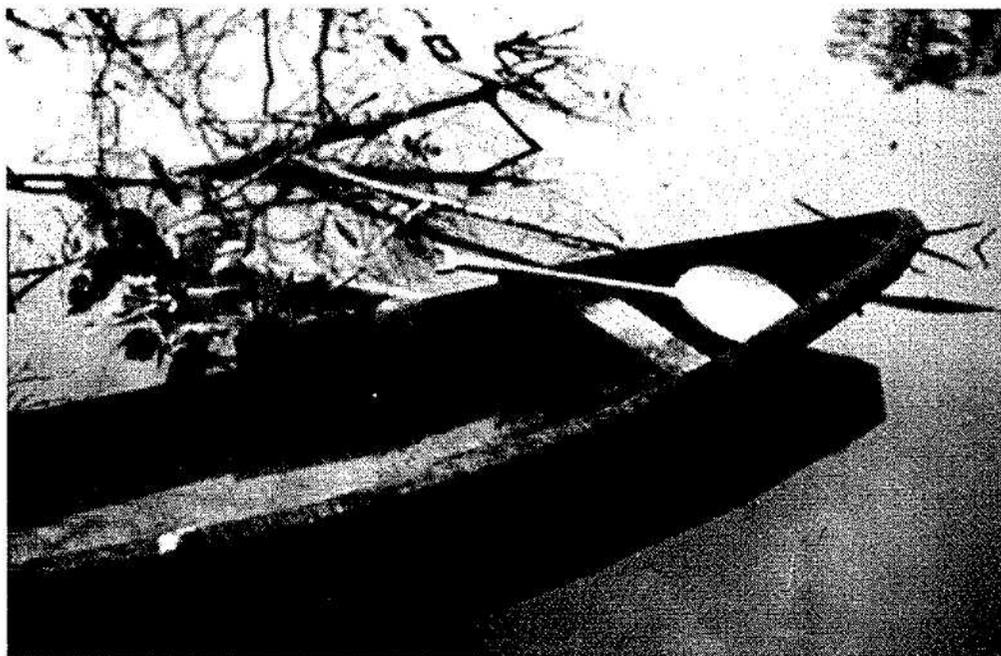
travaram aquelas diretamente relacionadas ao Programa Piloto. Esperamos que esta venha a ser também uma contribuição para a discussão das concepções de cooperação internacional na Amazônia. Os resultados desse seminário foram publicados em maio de 1993. Todas as citações, para as quais não são indicadas as fontes, provêm da publicação "Anais" dos resultados do seminário. Em seguida, "Organizações Não-Governamentais" é abreviado de acordo com o hábito como "ONG".

**Francisco Costa, Ecologia e Questão Agrária na Amazônia, Belém, 1992 e Ricardo Arnt/Stephan Schwartzman, Um artifício orgânico. Transição na Amazônia e ambientalismo, Rio de Janeiro 1992.*

PARTE I

Amazônia no centro das atenções: a floresta
tropical no contexto internacional

O Programa Piloto em discussão



AMAZÔNIA NO CENTRO DAS ATENÇÕES: A FLORESTA TROPICAL NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Como quase nenhuma outra parte do mundo, a Região Amazônica - e aqui nos referimos especialmente à Amazônia brasileira - tem se colocado nos anos 80 no centro das atenções da opinião pública mundial. Para isso existiram e existem motivos e razões suficientes.

A Região Amazônica brasileira ("Amazônia Legal") cobre 60% do território nacional. São 5.029 km², dos quais 3,5 mil ainda possuem a cobertura vegetal original. No total, a Região Amazônica perfaz 2/5 do continente sul-americano. Nessa enorme região se encontra a maior área de floresta tropical do mundo e somente no Brasil vivem cerca de 200 nações indígenas. A Amazônia surge como "the last frontier" - como a última grande fronteira - de colonização, agricultura e civilização ou simplesmente de "desenvolvimento". É um grande vazio com futuro. Esse futuro é definido sempre de várias maneiras mas, geralmente, todas afirmam que a Amazônia é um papel branco na história da humanidade que ainda deverá ser escrito e que não será a população da Amazônia que vai definir o seu futuro. "A Amazônia é a última página, ainda a escrever-se, do Gênese", anunciou Euclides da Cunha em 1907.

Em 1993 foi escrita uma parte do Gênese - e não apenas pelos brasileiros. O pretenso vazio demográfico da Amazônia desde há muito desperta a curiosidade de diversos interessados. Traumático para o Brasil foi o plano desenvolvido pelo Instituto Hudson, dos Estados Unidos, em 1964, o qual pretendia alagar uma grande parte da Amazônia

para alcançar com mais facilidade as partes mais altas onde deveriam estar localizadas grandes jazidas minerais.

"A Amazônia é a última página, ainda a escrever-se, do Gênese."

O plano reforçou um antigo medo de que haveria uma cobiça internacional pela Amazônia e esforços para desmembrar esta área do território nacional. Esse medo - seja ele legítimo ou apenas um pretexto ideológico - desempenha até hoje um importante papel na legitimação da política nacional de desenvolvimento da Amazônia. A partir do golpe de 1964 os militares intensificaram seus esforços de integração da Amazônia ao território nacional. Criaram novos instrumentos de planejamento e financiamento assim como órgãos para a execução da política de desenvolvimento nacional. Com o lema "terra sem homens para homens sem terra", promoveram especialmente projetos de colonização. O gigantesco projeto de construção da Transamazônica, relacionado à política de colonização, causou polêmica internacionalmente.

Mas tudo isso pertence à "pré-história" de um modelo de desen-

volvimento que surge nos anos 80 e será aqui objeto de atenção. São cinco as principais tendências que fundamentam uma nova percepção dos problemas enfrentados pela Amazônia.

1. Projetos de desenvolvimento com financiamento internacional, ao que tudo indica, declaradamente fracassaram.

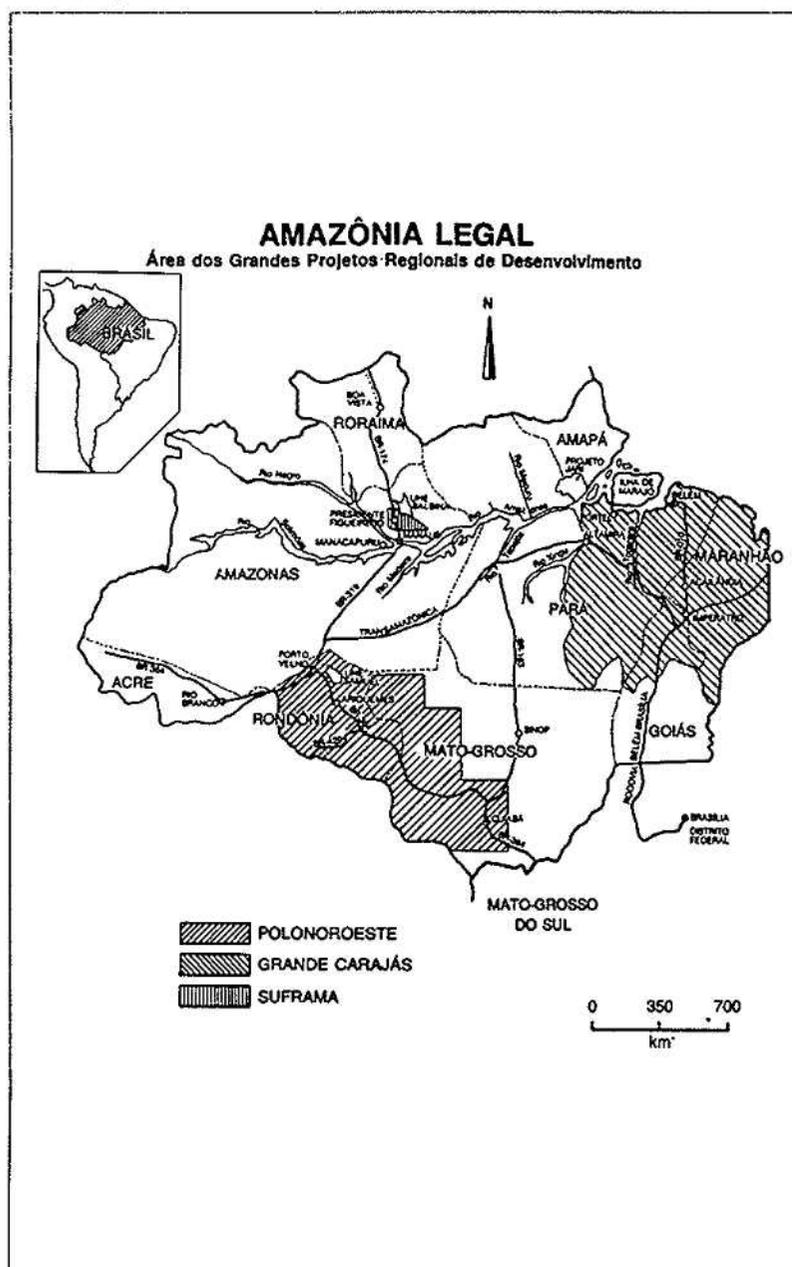
O paradigma disso foi o programa Pólo Noroeste no Estado de Rondônia. Com recursos de US\$ 1,6 bilhões, dos quais o Banco Mundial contribuiu com US\$ 457 milhões, este foi o primeiro programa integrado de desenvolvimento regional cofinanciado com recursos internacionais e que expressamente previa em seus objetivos a proteção da floresta e da população indígena. Mas o seu maior feito foi o asfaltamento da BR-364 que interligava Porto Velho, capital do Estado, à rede rodoviária nacional. O plano provocou uma forte migração. Depois do asfaltamento, Rondônia recebeu, entre 1984 e 1986, 160 mil pessoas por ano; a área desmatada aumentou de 3% em 1980 para 17,1% em 1988, de acordo com estimativas mais conservadoras (segundo Arnt, Schwartzman, 1992). Para a maioria dos pequenos agricultores, que

atraída pelo governo procurava construir na Amazônia uma nova existência, o sonho acabou rapidamente: 80% vendeu suas terras após cinco anos e em seu lugar surgiram grandes proprietários de terras e criadores de gado. O Pólo Noroeste provocou não apenas um desastre ecológico como também um desastre social. Esta é a conclusão não apenas de ecologistas brasileiros e estrangeiros e defensores dos povos indígenas mas também do próprio Banco Mundial. Este fato certamente não foi apenas decorrente de um

processo de aprendizagem (aliás, uma publicação do Ministério da Cooperação da Alemanha foi intitulada com o lema de Mao Tsé Tung "aprender a partir dos próprios erros") mas também o resultado de inúmeras campanhas internacionais que colocaram a política do Banco Mundial no banco dos réus.

Outros resultados negativos dessa natureza poderiam ser facilmente relacionados: os projetos de bargagem foram alvo da crítica internacional; Balbina, localizada nas

Depois do asfaltamento, Rondônia recebeu, entre 1984 e 1986, 160 mil pessoas por ano; a área desmatada aumentou de 3% em 1980 para 17,1% em 1988.



proximidades de Manaus, foi, da mesma forma, um fracasso reconhecido inclusive pelas autoridades brasileiras; o Projeto Grande Carajás, financiado em parte com dinheiro internacional, levou a região à beira da catástrofe ecológica. A este respeito, Marita Koch-Weser, funcionária do Banco Mundial, expressou-se de maneira muito clara por ocasião de um encontro da Academia Evangélica Mühlheim em 1991: "Hoje não teríamos aprovado este projeto", uma frase que certamente não seria válida apenas para Carajás.

2. Novos movimentos sociais sobem ao palco. Os projetos de desenvolvimento provocam no Brasil não apenas comentários críticos mas também o surgimento de novos atores. Um exemplo famoso é o dos seringueiros. Em 1985 lideranças desta parcela da população amazônica, que praticamente era desconhecida da opinião pública, construíram uma organização própria: o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Os seringueiros defendem-se, principalmente no Estado do Acre, contra o avanço das fazendas de gado que lhes tira seu meio de sobrevivência: a extração da borracha na floresta. Em março de

1987 Chico Mendes, como representante do CNS, foi a Washington para protestar contra o financiamento da ampliação da BR-364 para Rio Branco. A principal reivindicação era a de que a estrada só deveria ser ampliada se fosse garantido que o desastre de Rondônia não se repetiria. No mesmo ano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) suspendeu o pagamento dos recursos para a construção da estrada. Chico Mendes recebeu o Prêmio Meio Ambiente das Nações Unidas (Global 500). Quando foi assassinado no Acre, em 1988, por grandes proprietários rurais, sua morte provocou uma onda de protestos em todo o mundo. Atualmente foram

instaladas as primeiras reservas extrativistas no Acre e no Amapá*).

Nos anos 80 os povos indígenas conseguiram articular melhor os seus interesses. Formaram organizações próprias (por exemplo UNI e COIAB) e participaram ativamente das discussões sobre a nova Constituição de 1988. Da situação de "protegidos" de um Estado que lhes negava direitos e não lhes oferecia proteção, surgiu um ator político independente. A nova Constituição, apesar de algumas limitações, melhorou em muito os direitos dos índios. Sua luta contra o projeto da Barragem do Xingu encontrou um enorme eco internacional. Embora, na prática, os direitos dos índios não estejam garantidos e a demarcação de suas áreas (prevista pela Constituição) ocorra de forma lenta, alguns êxitos, no entanto, puderam ser alcançados. Depois de uma longa pressão nacional e internacional, o governo brasileiro viu-se obrigado a acabar com a invasão dos garimpeiros na área do maior povo indígena da Amazônia: os Yanomamis.

Índios e seringueiros foram apoiados

por várias ONGs brasileiras. Também dentro dessas organizações e grupos políticos de oposição se formou um amplo consenso de que a política governamental implementada até agora para a Amazônia fracassou.

Na nova crise de legitimação da política de cooperação, os acontecimentos na Amazônia e sua repercussão internacional tiveram um papel fundamental.

3. A formação de uma oposição nacional contra os projetos de desenvolvimento na Amazônia esteve fortemente ligada à crítica das ONGs estrangeiras a esses projetos e ao seu apoio à resistência no Brasil. Essa crítica provocou uma crise de legitimação da política de cooperação internacional.

Nos Estados Unidos e Europa Ocidental, grupos ambientalistas e de solidariedade internacional ocupam-se com as questões relacionadas à Amazônia brasileira e exercem pressão sobre seus respectivos governos para não liberarem mais créditos para esse tipo de projetos. Na Alemanha, interessam-se por esse tema tanto organizações como as Centrais de entidades ambientalistas DNR e BUND como grupos de solidariedade que até o momento estiveram mais engajados no apoio aos movimentos de libertação ou que atuavam ativamente na defesa dos direitos humanos. Surgiram novos grupos e articulações que trabalham especialmente sobre a

Amazônia ou sobre o tema Floresta Tropical: a "Campanha pela Vida na Amazônia", a "Associação Salvem as Florestas Tropicais", "Pró Floresta Tropical" e o "Grupo de Trabalho de Proteção às Espécies e à Floresta Tropical (ARA)", apenas para citar alguns exemplos.

O ponto alto da mobilização foi a realização do Congresso Paralelo ao Congresso do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1989, em Berlim que contou com a presença de José Lutzenberger e de uma delegação da Amazônia - um seringueiro, um índio e um pequeno produtor rural - e colocou especialmente a política ambiental do Banco Mundial na berlinda. A ofensiva

internacional teve resultados surpreendentes. Detlev Ulrich, consultor da Agência da Cooperação Internacional Alemã GTZ, concluiu em um artigo que a crítica à política de desenvolvimento que se seguiu às teses de um livro muito polêmico e amplamente discutido na Alemanha - "Ajuda Mortal", de Brigitte Erler -, embora tenha provocado um vivo debate intelectual, quase não resultou em conseqüências práticas.

Mas quando, por outro lado, ambientalistas foram à luta contra um projeto turístico na costa sudeste da Turquia por causa da ameaça às tartarugas marinhas, aí o governo alemão teve que suspender o seu apoio. Ulrich constatou: "Esse caso, seja lá como se queira avaliá-lo,

* As reservas extrativistas são áreas destinadas à utilização coletiva para extração da borracha e de outros produtos. Os seringueiros extraem o látex das seringueiras espalhadas na mata. Não se trata, portanto, de plantações mas de extrativismo. As famílias de seringueiros recebem uma pequena área para a plantação de subsistência.

sinalizou claramente à política de desenvolvimento que a violação da natureza através de projetos de cooperação internacional irrita os ânimos da opinião pública muito mais do que os impactos negativos e danos nas áreas sociais e econômicas que antigamente formavam o eixo da crítica." (Ulrich, Kürzinger-Wiemann 1991: 167). A co-autora Kürzinger-Wiemann, assessora de um instituto do governo alemão, chega no mesmo artigo à conclusão de que, no final dos anos 80, a política de cooperação caiu em uma nova crise de legiti-

mação como "reação à ofensiva crítica do movimento ambientalista (...). Essa crise já havia despontado no início dos anos 80. Porém, por muito tempo ela não foi levada muito a sério, até que, de uns três anos para cá, aumentou inesperadamente e, assim, atingiu momentaneamente o auge, de forma que os movimentos de solidariedade ao Terceiro Mundo e as entidades ambientalistas, que até então agiam totalmente independentes umas das outras, se uniram e em parte superaram o típico 'hermetismo temático'." (ibid.: 180).

O fato da indicação do período "de três anos para cá" coincidir com o ano de morte de Chico Mendes certamente não é mera coincidência. Na nova crise de legitimação da política de cooperação, os acontecimentos na Amazônia e sua repercussão internacional tiveram um papel fundamental.

4. A ausência de êxitos agrava a crise do modelo de desenvolvimento na Amazônia.

Em 1972, o governo autoritário e repressivo do general Médici dava mostras de uma retórica "anti-imperialista" na Primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em Estocolmo. Ele acusava os esforços de uma política internacional para o meio ambiente de manobra dos países ricos para impedir a arrancada industrial dos países em desen-

volvimento como o Brasil. Duas frases de altos representantes governamentais marcaram o discurso da época: "bem-vinda poluição" e "a nossa maior poluição é a pobreza". Tais posições não eram privilégio dos militares. Elas demonstram um amplo consenso da sociedade brasileira (e certamente também em

Na Amazônia os latifúndios possuem um total de 1,4 milhões de km².

outros países em desenvolvimento). Recuperar o desenvolvimento significava também aceitar a destruição da natureza; era o preço a se pagar pelo progresso. E a suposta abundância de recursos naturais era vista como uma grande vantagem comparativa do Brasil. No final dos anos 80, demonstrou-se na Amazônia que apenas uma parte das promessas foram cumpridas. Embora o meio ambiente tenha sido eficazmente destruído, os prometidos êxitos sócio-econômicos entretanto não vieram.

Por um lado, ocorreu na Amazônia um monstruoso processo de concentração de terras. Em 1986, quinze dos oitenta maiores proprietários rurais do Brasil possuíam terras na Amazônia perfazendo um total de 162 mil km². Isto representa mais área do que a superfície correspondente ao estado do Ceará. No total, os latifúndios (definidos como propriedades rurais cuja área é seiscentas vezes maior do que o módulo rural do município, que na Amazônia pode chegar até 100 ha) possuem, na Amazônia, 1,4 milhões de km², uma região portanto quatro vezes maior do que a Alemanha (todos os dados de acordo com Arnt/Schwarzman, 1992:75 e seg.). Esses latifúndios foram apoiados por uma massiva política de subvenção. Entre 1966 e 1983, projetos de criação de gado receberam subvenções no valor de

US\$ 598 milhões e créditos no valor de US\$ 880 milhões. Pesquisas recentes demonstraram que a produtividade dessas fazendas de gado é mais do que baixa. Susanne Hecht chega à conclusão de que, após cerca de seis anos, a produtividade caiu para 0,25 cabeça de gado por hectare. E Christopher Uhl constata até

mesmo que a produção de carne por hectare é tão baixa que não supera a produção de um hectare de caça na floresta (compare ibid.:79). O fracasso dos projetos de criação de gado também está sendo

reconhecido. As subvenções para novos projetos (não para os já aprovados e em andamento!) foram no momento suspensas.

Por outro lado, também os grandes projetos não trouxeram o prometido impulso desenvolvimentista. Foi propagado que o Projeto Carajás possibilitaria o pagamento rápido da dívida externa brasileira. Esta, no entanto, desde a instalação do projeto, só fez aumentar, enquanto que o desenvolvimento do Estado do Pará, onde fica situada a mina de ferro, quase não experimentou qualquer avanço. Embora o Produto Interno Bruto (PIB) do Pará entre 1975 e 1987 tenha aumentado em 154% - muito mais rápido que o do Brasil como um todo (66%) -, o PIB per capita, no entanto, aumentou no mesmo período apenas magros 1,28%. Até mesmo o instituto oficial de pesquisa do Pará, o IDESP, resumiu de maneira bastante sóbria: "Isso é muito pouco frente à carga social, ecológica e cultural que o Estado tem que carregar para alcançar esse nível de expansão econômica" (citado de acordo com Arnt, Schwarzman 1992: 90). Com isso, a ideologia otimista de um desenvolvimento orientado nos ideais de crescimento de uma sociedade industrial entrou, também no Brasil e no caso da Amazônia, em uma crise de legitimação.

5. A destruição das Florestas Tropicais é definida como um importante aspecto da crise ecológica global.

Até o momento, as reflexões aqui apresentadas se relacionaram apenas às consequências em nível nacional de um modelo de desenvolvimento fracassado que foi em parte financiado com recursos internacionais. A crítica internacional partiu de uma solidariedade com os diretamente atingidos - com os "povos da floresta" no Brasil. Mas logo aparece um novo aspecto. Os grupos de solidariedade tentam demonstrar em suas argumentações que a destruição das florestas tropicais também têm a ver "conosco", ou seja, com as pessoas no Norte. Foi difundida a lenda de que as florestas tropicais seriam o

"pulmão verde do mundo". Uma imagem figurativa sugestiva que infelizmente não resistiu a uma verificação científica mesmo que ainda surja em algumas publicações. Aparece ainda, por exemplo, nos folhetos do Ministério de Cooperação Econômica da Alemanha sobre "Meio Ambiente e Desenvolvimento" de 1991. No prefácio, o Ministro Spranger escreve: "O tempo urge. No Terceiro Mundo se delineia o início de uma catástrofe ecológica, cujo impedimento se torna uma questão de sobrevivência para a humanidade. Um exemplo concreto são as florestas tropicais, o pulmão verde da terra que se torna cada vez menor." Se a tese do "pulmão verde" não conseguiu experimentar êxitos permanentes, pelo menos a concepção de que a destruição das matas tropicais não é uma questão só de sobrevivência para seringueiros e índios mas para a **humanidade** começa a ganhar força.

Nos anos 80 a discussão sobre problemas internacionais do meio ambiente tratou isoladamente de

dois riscos iminentes: o aumento do buraco de ozônio e o aquecimento da atmosfera terrestre. Com o Protocolo de Montreal de 1988 foi criado um instrumento que, apesar de algumas deficiências, tornou-se um modelo: ele prevê uma saída diferenciada para países desenvolvidos e "subdesenvolvidos" da produção

Entre 1989 e 1990, somente as queimadas da floresta amazônica contribuíram com 3 a 6% ao ano nas emissões mundiais de CO₂.

de CFCs e cria um fundo de financiamento de novas tecnologias nos países pobres.

Enquanto nas discussões sobre o buraco de ozônio as florestas tropicais não tinham qualquer importância, na questão do aquecimento da atmosfera terrestre elas se transformaram em objeto central. Com efeito, as queimadas das matas tropicais contribuem significativamente para o efeito estufa. Em 1987, o Brasil situou-se no terceiro lugar no ranking mundial em emissões de gases formadores do efeito estufa e ocupou o primeiro lugar nas emissões de CO₂ (dados de acordo com Simonis 1991). Entre 1989 e 1990, somente as queimadas da floresta amazônica contribuíram com 3 a 6% ao ano nas emissões mundiais de CO₂ (de acordo com informações do instituto oficial INPE, compare Reis 1992:569). Partindo-se do princípio de que as queimadas irão continuar, mesmo que em menor ritmo, a floresta tropical brasileira irá, entre 1990 e 2090, "enriquecer" a atmosfera com 50 bilhões de toneladas de CO₂. Apenas essas emissões iriam au-

mentar a concentração atual em 14,3% (ibid.:580). Embora seja incontestável que as nações industrializadas sejam as principais responsáveis pelas emissões de gases formadores do efeito estufa, a participação da Amazônia é ainda mais consternadora se analisarmos que a mata será em grande parte queimada sem que se consiga resultados permanentes de desenvolvimento. De qualquer forma, essa situação leva a que seja conferido um papel importante à redução das queimadas da floresta tropical na definição da política internacional de redução das emissões de gases formadores do efeito estufa.

Há ainda uma outra circunstância que levou as florestas tropicais a cair em no centro do interesse internacional. Elas abrigam uma enorme variedade de diversidade biológica ou biodiversidade. 70 a 80% de todas as espécies de plantas e animais do mundo encontram nos trópicos o seu habitat; 25 a 40% habitam as florestas tropicais. Estas são as grandes reservas genéticas e de espécies do mundo (informações de acordo com o Relatório Sobre as Florestas Tropicais do Governo Alemão). Com isso, a Amazônia, como a maior área de floresta tropical do mundo, ganha uma posição privilegiada para a pesquisa farmacológica e industrial assim como para a tecnologia genética. Em consequência, a floresta tropical ganha um novo significado e uma grande importância para a moderna tecnologia. Em contraposição, as queimadas e a instalação de fazendas de gado aparecem como algo totalmente atrasado e até mesmo como uma forma arcaica de apropriação.

Ficaram delineadas as principais tendências que levaram a Amazônia ao centro das atenções da opinião pública mundial. Estas tendências

foram fortalecidas e popularizadas pelos meios de comunicação social. As imagens de florestas tropicais queimando rodaram o mundo; quase que nenhuma outra forma de des-

truição da natureza pôde ser mostrada de maneira tão clara. O furioso fogo na Amazônia tornou-se mundialmente um símbolo da destruição, do fracasso de um modelo de

desenvolvimento e da crise de legitimação da política de cooperação internacional. Ficou óbvio, então, que são necessários novos conceitos.

O Programa Piloto em Discussão

O Programa Piloto trouxe novos elementos para a discussão brasileira e internacional sobre a Amazônia. "O Programa Piloto abre uma oportunidade de se trazer à discussão o modelo de desenvolvimento vigente na Amazônia - e isso significa também questioná-lo."

Pequena história do Programa Piloto

Uma primeira tentativa de tirar conseqüências políticas do reconhecimento do significado mundial das florestas tropicais foi o Plano de Ação de Florestas Tropicais (Tropical Forestry Action Plan - TFAP) de 1986. Trata-se de um acordo geral, sem obrigações do ponto de vista do direito internacional, que deveria definir estratégias setoriais para uma política florestal e, ao mesmo tempo, servir de orientação para os planejamentos nacionais de política florestal assim como base de uma política internacional para as florestas tropicais. Um primeiro inventário dos TFAPs nacionais trouxe poucos resultados animadores: "Uma pesquisa sobre os planos de silvicultura já implantados mostraram que a margem prevista de 25% para a utilização comercial das florestas tropicais frequentemente foi elevada para mais de 60%. Em contraposição, a participação de medidas de proteção na maioria dos casos ficou abaixo dos 8%, já de antemão uma porcentagem bastante baixa, e em alguns planos nacionais essa participação caiu até mesmo para 0%. A partir daí, organizações internacionais de proteção ambiental consideram o TFAP como fracassado." (Nachti-galler 1991:189)

Se o balanço é modesto, o TFAP pelo menos documenta os esforços para tornar as florestas tropicais objeto da política internacional. Prova do interesse especial do governo alemão na questão das florestas tropicais é o Relatório Sobre a Floresta Tropical apresentado em 1990. No contexto de aceitação geral da importância mundial das matas tropicais e dos resultados até agora apenas modestos das estratégias internacionais, é compreensível a iniciativa do chanceler Helmut Kohl de propor na reunião do G-7 em 1990, em Houston, um plano para a proteção das florestas tropicais da Amazônia brasileira. Nesse encontro, os países do G-7 declararam as seguintes intenções: "Estamos determinados a agir para aumentar a conservação de florestas, ao mesmo tempo protegendo as já existentes e reconhecendo o direito soberano de todos os países em usar seus recursos naturais. [...] Acolhemos com satisfação o compromisso do Governo Brasileiro em ajudar a cessar esta destruição e a prover um manejo florestal sustentado. Apoiamos ativamente este processo e estamos prontos a cooperar com o Governo Brasileiro num amplo Programa Piloto para contrapor-se à ameaça que as florestas tropicais vêm sofrendo neste País." (citado de acordo com a versão de maio de 1991 do Programa Piloto) Essa declaração refere-se expressamente às florestas

tropicais do Brasil, para depois, ao que tudo indica, referir-se apenas à Amazônia. A versão de maio de 1991 afirma ainda: "Entendeu-se que o G-7 solicitou a inclusão no documento de todas as Florestas Tropicais Brasileiras; porém este documento priorizou a Floresta Amazônica."

De fato, o Programa Piloto, ao que tudo indica, foi entendido inicialmente como um programa para a região da Amazônia brasileira. Na introdução da versão inglesa de março de 1991 do Relatório Sobre a Floresta Tropical do governo alemão fala-se em um Programa Piloto para as florestas tropicais da Região Amazônica e em um folheto da Friends of the Earth ("Mind the Gap", 1991) o programa é expressamente denominado como um "Programa Piloto Para a Preservação da Floresta Amazônica Brasileira". Também as Notas de Genebra de dezembro de 1991, através da qual foi apresentada à opinião pública a versão atual do Programa Piloto, declara como objetivo geral do programa "o melhoramento do nível de vida de 14 milhões de pessoas que vivem na Região Amazônica do Brasil".

Tudo indica que na formulação "as florestas tropicais brasileiras" pensou-se apenas na Amazônia; o que resta da Mata Atlântica - segundo mais importante sistema de

floresta tropical do Brasil - foi esquecido. Esta foi continuamente destruída, mas os 8% que ainda restam são de uma importância vital para o sistema ecológico regional, ainda mais porque encontra-se nas regiões mais densamente povoadas do Brasil. Entretanto, já ficou esclarecido que o Programa Piloto se refere a **todas** as florestas tropicais brasileiras. Isso possibilita a apresentação de projetos bilaterais(*) de cooperação internacional para a Mata Atlântica no contexto do Programa Piloto. Por não ter sido previsto na

concepção original, este ponto ainda é controverso até hoje. Este importante detalhe mostra que o caminho entre a idéia lançada em Houston até a elaboração final do programa foi e continua sendo complicado. Mas aqui não devem ser mostrados cada um dos passos e desdobramentos dessa história. O importante é deixar claro que entre as ONGs, dentro e fora do Brasil, foram rapidamente colocados em andamento um processo de discussão e uma tentativa de participação na concretização do Programa Piloto.

Depois do encontro de Houston, o governo brasileiro desenvolveu junto com o Banco Mundial e a CEE uma primeira versão preliminar do Programa Piloto. Em outubro de 1990 foi criada uma comissão interministerial para a elaboração do programa. A comissão redigiu uma primeira proposta que deveria ser votada na reunião de cúpula do G-7 em junho de 1991. No Brasil, a conjuntura política favoreceu a aceitação do Programa Piloto. O governo Collor esforçou-se especialmente nas preliminares da UNCED em mudar a imagem inter-

nacional negativa do Brasil. Através da nomeação do internacionalmente conhecido ambientalista José Lutzenberger para Ministro do Meio Ambiente, esta área foi revalorizada e passou a existir por parte do governo maior disposição para um diálogo com a sociedade civil. Por outro lado,

sociedade civil na elaboração do Programa Piloto. O GTA redigiu no final do encontro um documento reiterando seu apoio aos objetivos gerais do programa e propondo modificações concretas como condição para a sua aprovação. Uma minuciosa crítica do conteúdo do Programa

A participação da sociedade civil na elaboração do programa foi limitada. A discussão pública concentrou-se no período de abril a julho de 1991, um espaço de tempo extremamente curto.

Piloto foi elaborada pelas ONGs brasileiras IBASE e FASE juntamente com o assessor do Conselho Nacional dos Seringueiros, Carlos Walter. Nessa declaração (ver box) redigida por Henri Acselrad (IBASE), Jean Pierre Leroy (FASE) e Carlos Walter (CNS) em

7 de julho de 1991, foi constatado que falta ao Programa Piloto "legitimação política e consistência técnica", principalmente porque ele não considera suficientemente as condições econômicas e políticas da região.

havia também algumas reservas. O Ministério das Relações Exteriores, ao que tudo indica, assumiu inicialmente uma atitude mais de rejeição ao Programa Piloto e o Ministério da Agricultura não participou da comissão interministerial. Em março de 1991, houve um primeiro encontro dessa comissão com as ONGs brasileiras. Na segunda versão em português do Programa Piloto, apresentada em abril, já haviam sido consideradas algumas primeiras opiniões críticas, mas uma discussão mais ampla começou na realidade apenas com a publicação desta versão. Em maio de 1991, algumas ONGs com atuação na Amazônia (IEA, SOPREN, SOS Amazônia, Saúde e Alegria) redigiram um primeiro parecer no qual estabeleceram determinadas condições para o apoio ao programa, embora tivessem declarado a priori seu apoio aos objetivos gerais do programa. Por ocasião de um encontro em Brasília, em julho de 1991, que contou com a participação de 49 grupos, foi apresentada a terceira versão em português e formou-se o GTA-G7 (Grupo de Trabalho Amazônico)** em caráter provisório com a finalidade de garantir a participação da

7 de julho de 1991, foi constatado que falta ao Programa Piloto "legitimação política e consistência técnica", principalmente porque ele não considera suficientemente as condições econômicas e políticas da região.

* São projetos combinados entre um país doador e o Brasil e se inserem no Programa Piloto. Na maioria dos casos são projetos que começaram a ser elaborados antes do Programa Piloto e que agora entram como "projetos bilaterais associados" e devem se adequar aos objetivos do Programa. Os projetos bilaterais do governo alemão encontram-se principalmente na região da Mata Atlântica, nos Estados de São Paulo e Paraná.

** O GTA foi inicialmente formado pelos seguintes grupos: IEA, FUNATURA, CEAPS, Fundação Vitória Amazônica, Instituto de Pré História Antropologia e Ecologia, Centro de Trabalho Indigenista, Associação Brasileira de Antropologia, Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica, Projeto Estudos sobre Terras Indígenas no Brasil e Comissão pela criação do Parque Yanomani. Até julho de 1992 o GTA (anteriormente denominado GTA-G7) conseguiu congrega mais que 200 entidades.

Em julho de 1991, o Fórum das ONGs brasileiras enviou uma carta aos governos do G-7 ao Banco Mundial e à CEE colocando-se declaradamente contra a aprovação do programa no encontro de Londres do G-7 "porque ele não foi discutido pela sociedade civil". Em 10 de julho o IEA redigiu uma carta pedindo ao Fórum para revisar essa sua posição. Nesta carta o IEA referia-se à posição do GTA que recomendava a aceitação do programa na reunião de cúpula em Londres porque tratar-se-ia principalmente de assegurar alguns aspectos positivos da última versão e, ao mesmo tempo, influenciar o G-7 a elaborar outras emendas tomando como base as propostas das ONGs.

Internacionalmente, foi organizado, no início de junho de 1991 em Luxemburgo, um encontro (por iniciativa da Friends of the Earth e da Association Solidarite Tiers Monde) com grupos europeus, norte-americanos e brasileiros. O encontro tirou um posicionamento que certamente representa um amplo consenso dos grupos que estiveram envolvidos no processo de discussão do Programa Piloto. Constava o seguinte: "Embora a presente versão tenha sido decisivamente melhorada, ela continua sendo inadequada uma vez que, compreensivelmente, não representa a esperada base para tratar dos problemas sócio-ecológicos fundamentais da região." Foi criticada especialmente a falta de um am-

plio processo de discussão na região e a falta de integração do programa na política regional e em assuntos que não dizem diretamente respeito à questão ambiental.

As diferenças que surgiram entre as ONGs brasileiras referiram-se menos a divergências de fundo em relação ao Programa Piloto e mais à questão política: se a sua aprovação na reunião de cúpula em Londres significaria ou não um progresso na conjuntura política da época. De qualquer modo, o Programa Piloto foi, por fim, aprovado na reunião de cúpula.

Esse pequeno resumo da discussão é importante porque até hoje

Avaliação crítica do Programa Piloto em 1991 "Extratos da Declaração"

□ "A sociedade civil brasileira foi ignorada no processo de elaboração e negociação do Programa Piloto. Não tendo havido consulta clara e ampla aos atores sociais envolvidos com a dinâmica da Amazônia, o projeto resulta socialmente vazio, qualificando-se como um produto burocrático.

□ "O modo de incorporação de projetos isolados de ONGs brasileiras ao elenco de projetos demonstrativos, além de evidenciar a ausência de articulação estratégica interna entre as diferentes dimensões do Programa, configura um esforço de cooptação e legitimação a posteriori do conteúdo global do Programa.

□ "O Programa não parte de um diagnóstico que dê conta da história da ocupação humana na Amazônia, (...) das políticas estatais que qualificaram sua incorporação ao espaço nacional e, conseqüentemente, dos mecanismos causadores da desordem social e ecológica resultante. Assim, reproduz as mesmas estruturas até aqui existentes.

□ "Nenhum peso é reconhecido ao saber tradicional da cultura Amazônica e da pesquisa nacional sobre a região.

□ "O Programa não explicita uma estratégia que oriente ações parciais e hierarquize suas prioridades

e seus instrumentos. Ignorando a realidade social específica sobre a qual pretende atuar, o plano restringe-se à delimitação de áreas a conservar e de espaços degradados a recompor... O Programa evidencia, assim, seu caráter conservacionista, voltado para a criação de ilhas de conservação.

□ "O Programa ignora o papel central da questão fundiária nacional e local em suas relações com a desordem sócio-ambiental na região. (...) A dimensão fundiária restringe-se à regularização das reservas extrativistas, ao passo que é ignorada a pressão que sobre as mesmas tendem a exercer as populações expulsas pelo avanço da grande propriedade fundiária no conjunto das regiões do país.

□ "Ao ignorar as cidades amazônicas, o Programa Piloto privilegia os espaços amazônicos que interessam ao modelo dominante. As cidades dormitórios, de uma população rural vitimada hoje por um tipo de desenvolvimento excludente e predador, e amanhã por uma Amazônia conservada e asséptica, são "zonas francas" da miséria e da degradação ambiental, constituindo a marca da dualidade social, fruto do modelo de desenvolvimento dominante sustentável ou não. Ao reforçar essa dualidade, o Programa Piloto poderia na realidade unificar com uma das mãos o que pretende construir com a outra."

existem determinadas divergências na avaliação, mas acreditamos que essas diferenças não são fundamentais. Em resumo, pode-se concluir que:

1. A participação da sociedade civil na elaboração do programa foi limitada. A discussão pública concentrou-se no período de abril a julho de 1991, um espaço de tempo extremamente curto.

2. Apesar dessa importante limitação, as ONGs puderam influenciar na elaboração do programa e fazer reivindicações fundamentais. Foi possível consolidar a participação das ONGs como parte integrante e construtiva do programa e impedir um projeto proposto pelo governo brasileiro que previa o reflorestamento de 300 mil hectares de terras com eucalipto na região de Carajás.

3. Os objetivos gerais do programa encontraram um amplo apoio da sociedade civil.

4. Desde o início a avaliação do programa foi polêmica e enfocou críticas concretas ao Programa. Parece que não existe na sociedade civil uma posição expressiva que rejeite totalmente o Programa Piloto.

Tomando por base as resoluções da reunião de cúpula em Londres, a versão hoje em vigor do Programa Piloto foi elaborada pelo Banco Mundial, pela CEE e pelo governo brasileiro. Entretanto, os subprojetos previstos sofreram, desde então, uma série de modificações. Portanto, o capítulo da "história" do Programa Piloto não está, de forma alguma, encerrado.

Objetivos básicos

O objetivo geral do programa deverá ser "maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais brasileiras pela implementação de processos que permitam o desenvolvimento sustentável e contribuam para uma contínua redução na taxa de desflorestamento(*). O Programa tem como metas prioritárias:

□ demonstrar que um desenvolvimento harmônico entre economia e meio ambiente pode ser obtido em florestas tropicais;

□ obter a correta conservação de recursos genéticos;

□ reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão global de gás carbônico e

texto de mais outros esforços internacionais para proteger o meio ambiente global." Isto explica porque o Programa Piloto foi inicialmente colocado sob o teto do GEF (Global Environment Facility), um fundo especial administrado pelo Banco Mundial para questões ambientais. Isto também foi explicitamente colocado por Günther Zenk do Banco da Reconstrução (KfW) responsável pela cooperação financeira do governo alemão: "A proposta para a viabilização do Programa Piloto deve ser vista no contexto da crescente preocupação internacional pelo processo mundial de destruição progressiva da floresta tropical e seus efeitos sobre a atmosfera terrestre, clima e diversidade biológica." (Zenk, 1992: 65)

Nesse contexto, o programa define três elementos centrais:

1. Uma concepção política: as tendências positivas da política brasileira para o meio ambiente devem ser fortalecidas e ampliadas.

2. Uma concepção institucional: as instituições que ocupam-se com questões ambientais devem ser fortalecidas.

3. Uma concepção científica: fomento à pesquisas que se referem à biodiversidade

A participação da sociedade civil na elaboração do programa foi limitada. A discussão pública concentrou-se no período de abril a junho de 1991, um espaço de tempo extremamente curto.

□ proporcionar um exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento".

e a concepção de desenvolvimento sustentado.

Esta definição de objetivos já deixa explícito que a concepção baseia-se em problemas mundiais de meio ambiente o que é reforçado quando é dito claramente que: "Os diretamente envolvidos no programa para a floresta tropical (inclusive o governo brasileiro e todos os países doadores) vêem o programa no con-

* Todas as citações do Programa Piloto referem-se à versão de novembro de 1991 (Washington) e foram transpostos para o português pelo próprio autor deste texto. Para os subprogramas foram tomados como base respectivamente a última versão portuguesa disponível.

Com isso destaca que a destruição da floresta tropical deve ser vista como um sintoma de problemas integrados de desenvolvimento e que conseqüentemente as concepções para a sua solução devem ser concebidas de forma ampla e multilateral.

Nessa definição de objetivos deve-se por certo avaliar positivamente o fato de conter uma declaração inequívoca pela proteção ambiental; de declarar como objetivo a redução da destruição florestal (e, em conseqüência, este objetivo ser reconhecido também pelo governo brasileiro); assim como o fato de perseguir um modelo de desenvolvimento sustentado, mesmo que este fique pouco nítido. Isto implica em um claro abandono de um modelo de desenvolvimento tradicional para a Amazônia como foi esboçado no primeiro capítulo. Na versão de maio de 1991 essa mudança aparece de forma mais explícita: "O modelo de desenvolvimento originalmente adotado para a Amazônia pode ser identificado como extrativista, intermitentemente exportador, voltado para o atendimento das demandas internacionais com atividades econômicas oscilando ao sabor das flutuações de mercado. Isto demonstra que não foram levadas em consideração as condições ambientais nem tampouco as necessidades da região."

Essa intenção do Programa Piloto de reformular as políticas de desenvolvimento para a Amazônia levou a que muitas ONGs brasileiras aplaudissem os objetivos básicos do programa.

Para desenvolver uma estratégia eficaz contra a destruição florestal, o Programa Piloto necessitaria analisar e denominar as causas desta destruição. Embora seja mais uma vez explicitamente acentuado em um relatório do Banco Mundial de outubro de 1991 que o programa seria direcionado para as causas fundamentais da destruição florestal, isso não é discutido sistematicamente em nenhum local. Procura-se em vão na versão em vigor o capítulo "Ordem Econômica e Meio Ambiente" que foi incluído na versão de maio de 1991. A prerrogativa da concepção política - e a ela estreitamente relacionado o fomento institucional - isola as intervenções políticas das condições sócio-econômicas. Assim, na definição das áreas de políticas públicas que o programa quer influenciar, são mencionadas a política de preços e a política de investimentos. No entanto, não consta nenhuma referência à reforma agrária ou à dívida externa.

Interessante nesse contexto é uma passagem do acima citado artigo de Günther Zenk: "Nisso (ou seja, na elaboração do Programa Piloto, N.d.R.) o lado alemão evidencia mais fortemente do que os outros parceiros que, por causa da diversidade de fatores influentes, é necessária uma concepção ampla para a preservação da floresta tropical que não

contenha apenas projetos direcionados para a floresta mas que aja sobre as condições econômicas, sociais e institucionais mais favoráveis para a proteção da floresta e que também englobe medidas internacionalmente sintonizadas para o setor de comércio exterior assim como para a situação de endividamento. Com isso destaca que a destruição da floresta tropical deve ser vista como um sintoma de problemas integrados de desenvolvimento e que conseqüentemente as concepções para a sua solução devem ser concebidas de forma ampla e multilateral."

Dito de outra forma: é justamente uma concepção desta natureza que não aparece no Programa Piloto ou é encontrada apenas de uma forma fragmentada.

Estrutura programática

A estrutura formal do programa foi fixada através de um decreto presidencial em 8 de junho de 1992. Como um tipo de instância superior foi criada uma Comissão Coordenadora a qual cabe aprovar os projetos. Esta comissão é formada por representantes dos cinco ministérios participantes do programa e de três representantes das ONGs (dois dos quais são da Região Amazônica e um da região da Mata Atlântica). Além disso foi criado um secretariado executivo para apoiar técnica e administrativamente a Comissão Coordenadora. Para os subprogramas também são previstos esse tipo de secretariado, todos com a participação das ONGs. Em âmbito internacional foi formado um grupo de dez assessores, no qual participam entre outros Mary Alegretti, Bertha Becker e Philipp Fearnside. Esta comissão reúne-se uma vez por ano e elabora um relatório sobre o acompanhamento do programa.

Nas discussões sobre a concretização do programa, inicialmente foram elaborados os seguintes sub-projetos:

- projeto de proteção às áreas indígenas na Amazônia;
- reservas extrativistas e florestas nacionais ("Flonas");
- ampliação de centros de pesquisa: INPA (Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas) em Manaus e Museu Goeldi em Belém;
- projetos demonstrativos, ou seja, pequenos projetos que são realizados principalmente por ONGs.

No final de 1992 a comissão aprovou quatro outros projetos:

- zoneamento ecológico-econômico;
- monitoramento e vigilância ambiental;
- controle e fiscalização;
- fortalecimento institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) da Amazônia legal.

Esses projetos encontram-se, no momento da redação deste texto, ainda em fase de elaboração.

O programa prevê a priori dois instrumentos de financiamento: de um lado, o fundo multilateral para a floresta tropical (Rain Forest Trust Fund - RTF) administrado pelo Banco Mundial e, de outro, a cooperação bilateral, ou seja, projetos que são diretamente financiados pelos países doadores. Até o final de 1992, foram depositados no RTF US\$ 58 milhões. O restante do volume financeiro será transacionado através dos projetos bilaterais. Embora os

projetos bilaterais devam estar vinculados aos projetos financiados pela RTF, isto no entanto nem sempre

acontece. De qualquer forma é nítida a preponderância dos projetos financiados bilateralmente.

Inicialmente pretendeu-se alcançar um volume financeiro total de US\$ 1,6 bilhões. Para a primeira fase do programa foram previstos US\$ 250 milhões. Entretanto, os bilhões se perderam de vista; agora a conversa é de um volume total de apenas US\$ 250 milhões. No planejamento esta cifra aumentou para 275 milhões. O governo alemão se comprometeu em contribuir com DM 268 milhões; portanto, com muito mais do que a metade.

A implementação das decisões tomadas na reunião da cúpula de Londres mostrou-se extremamente difícil. A elaboração dos projetos se retardava repetidamente e até julho de 1993 o fluxo de recursos ainda não havia sido garantido. Isso teve certamente a ver com a crise do governo brasileiro em 1992, cujo auge foi a renúncia do presidente Collor quando sua deposição já era inevitável. Mas mesmo antes a área ambiental já era instável devido às frequentes mudanças na direção do órgão oficial de proteção ambiental - IBAMA -, o que ficou agravado com a demissão de Lutzenberger.

Inicialmente pretendeu-se alcançar um volume financeiro total de US\$ 1,6 bilhões. Para a primeira fase do programa foram previstos US\$ 250 milhões. Entretanto, os bilhões se perderam de vista.

Por outro lado, a elaboração do programa foi dificultada pelas diferenças internas ao governo

brasileiro. Eduardo Martins, em sua época lidando no órgão de proteção ambiental com o Programa Piloto, declarou a esse respeito: "Havia disputas dentro do Governo. Uma posição contrária tinha conteúdo ideológico e alegava que 'O Programa Piloto seria um risco para a soberania nacional.' [...] A participação da sociedade civil foi questionada muitas vezes por diferentes órgãos oficiais, mas devido à exigência do Banco Mundial e dos países do G-7, o governo foi obrigado a discutir formas de participação de setores não-governamentais." (Anais:69)

Mas também por parte dos países doadores existiam dificuldades na coordenação e alguns países não tinham confiança no Banco Mundial como mediador, como expôs Eduardo Martins na mesma publicação.

Projetos demonstrativos e a participação da sociedade civil

O subprograma "Projetos Demonstrativos Categoria A" (PD/A) pode ser desenvolvido por ONGs. São previstos US\$ 30 milhões.

Destes, 25 milhões serão para a região Amazônica e 5 milhões para a Mata Atlântica. Pelo menos 80% desta quantia irá para iniciativas da sociedade civil e até 20% para instituições governamentais estaduais e municipais das regiões não havendo impedimento para a parceria institucional entre governos locais e sociedade civil.

O objetivo geral é definido assim: "Contribuir para a conservação e a preservação da Amazônia, da Mata Atlântica e dos

ecossistemas associados apoiando o desenvolvimento sustentável pela Participação e integração das contribuições das populações locais dentro dos objetivos do Programa Piloto.”

Esta intenção geral é especificada em dez objetivos:

1. Identificar, adaptar, apoiar e disseminar atividades desenvolvidas pelas ONGs e populações da Amazônia e da Mata Atlântica que favoreçam o desenvolvimento sustentável no uso racional dos recursos naturais, assim como possam garantir conservação da Amazônia e da Mata Atlântica e ecossistemas associados.

2. Promover e apoiar projetos coletivos de diversificação das atividades produtivas das comunidades que melhorem o desempenho da renda familiar de suas populações e que consolidem as bases para o desenvolvimento sustentável das regiões respeitando e valorizando o saber popular e as potencialidades humanas e culturais dos diversos grupos sociais no contexto ambiental local.

3. Promover e apoiar projetos que envolvam a conciliação entre a conservação da biodiversidade e o aproveitamento racional dos recursos naturais.

4. Desenvolver e apoiar projetos e atividades de preservação dos remanescentes florestais e ecossistemas associados.

5. Ampliar e fortalecer as bases das entidades e comunidades das regiões para a elaboração e gestão de projetos.

6. Disseminar o Programa e os resultados de experiências exitosas promovendo e incrementando o intercâmbio entre as diferentes entidades e comunidades.

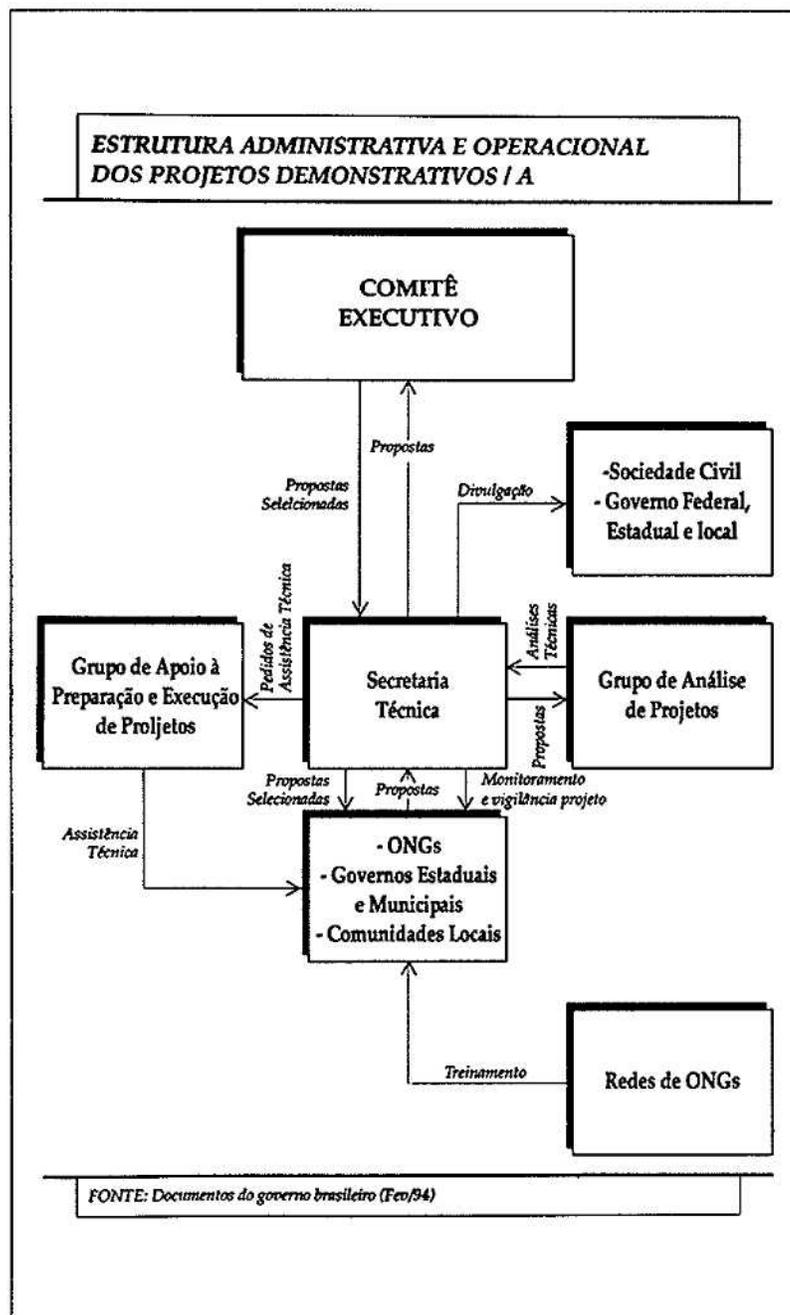
7. Promover a realimentação mútua das experiências exitosas entre o Projeto e os demais segmentos do Programa Piloto.

8. Promover e apoiar a recuperação de áreas degradadas visando a conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos, do solo e do clima local.

9. Sensibilizar a sociedade a fim de mobilizá-la para a conservação e recuperação da Mata Atlântica.

10. Promover estudos sobre a potencialidade econômica e a viabilidade ambiental do uso dos recursos naturais da Mata Atlântica.

A operacionalização do PD/A está sob a coordenação da “Secretaria Técnica” (ST). Cabe a Secretaria a coordenação, avaliação, análise, acompanhamento e aprovação dos projetos assim como a articulação com os organismos governamentais e não-governamentais e com téc-



nicos dos órgãos financiadores para a viabilização do sub-programa PD/A.

O Comitê Executivo exerce um papel central: aprovação de critérios de elegibilidade e de seleção dos projetos; os procedimentos de apresentação, de aprovação e de acompanhamento e implementação dos projetos e aprovação de projetos. O Comitê será constituído paritariamente por:

secretário técnico que o presidirá com direito somente ao voto de qualidade;

5 especialistas representantes de ONGs (3 da Amazônia e dois da Mata Atlântica)

5 representantes do Governo (IBAMA, FUNAI, SAE, Banco do Brasil e Secretaria Técnica do Projeto Ciência e Tecnologia).

Para apoiar o trabalho da Secretaria Técnica existem dois grupos de assessoria: a) o "Grupo de Apoio e Execução de Projetos" (GAPEP) é constituído de consultores para orientar e auxiliar na elaboração ou reelaboração de projetos e b) o "Grupo de Análise de Projetos" (GAP) ao qual cabe analisar os projetos observando dois pontos principais: sua adequação e factibilidade local e regional e seu conteúdo técnico e proposta metodológica.

Projetos podem ser apresentados por entidades brasileiras que:

tenham no mínimo um ano de existência legal;

não tenham fins lucrativos exceto no caso de cooperativas;

associações, caixas agrícolas e fundações de pequenos produtores;

tenham experiência no desenvolvimento de projetos voltados para a conservação e preservação de recursos naturais, de desenvolvimento sustentável e/ou na implementação de atividades junto a populações locais.

Os projetos não podem ser superiores a US\$ 150 mil por instituição

ao ano e a US\$ 300 mil por entidade durante os três anos de execução. Projetos até US\$ 15 mil são isentos da contrapartida que varia de 10% a 30% para projetos acima de US\$ 100 mil.

Para a viabilização dos projetos foram identificadas 9 sub-regiões: Rio Branco, Altamira, Macapá, Manaus, Pedreiras, Marabá, Porto Velho, Santarém e Palmas. Nessas regiões foram realizados seminários no final de 1993 para a identificação de projetos.

PD/A é o espaço claramente definido da sociedade civil dentro do Programa Piloto. Os objetivos são bem abrangentes e possibilitam uma variedade de projetos inclusive dos pequenos produtores. De certa maneira o subprograma constitui a grande novidade do Programa Piloto. O grupo do G-7 financia diretamente via Banco do Brasil ONGs no Brasil. O fluxo de verbas será organizado através de remessas dos países doadores a uma conta do Banco do Brasil nos Estados Unidos. De lá o dinheiro será repassado diretamente para os grupos que gerenciam os projetos. A estrutura do PD/A foi definida basicamente desde o final de 1992. Em 1993, missões do Banco Mundial vieram para rediscutir e elaborar detalhes do programa. Apesar de ser um dos subprogramas mais elaborados do Programa Piloto, até agora o dinheiro não foi liberado por causa de problemas técnicos. Até o final de 1993 o volume de US\$ 30 milhões não estava garantido porque só o governo alemão e a Comunidade Européia haviam se comprometido em contribuir para este subprograma. Parece que programas multilaterais precisam de muita paciência.

O grande desafio para o PD/A é conseguir incentivar um processo de fortalecimento da sociedade civil local e regional. Isso só será possível se as ONGs e os movimentos sociais

juntarem suas forças em torno de propostas comuns para que não haja um processo de fragmentação, de concorrência sobre o dinheiro e cooptação individual. Para se avançar será fundamental uma qualificação da participação da sociedade civil. Este é um papel essencial a ser desenvolvido pelos GTAs regionais.

As primeiras experiências com o Programa Piloto: um balanço crítico

O Programa Piloto trouxe novos elementos para a discussão brasileira e internacional sobre a Amazônia. "O Programa Piloto abre uma oportunidade de se trazer à discussão o modelo de desenvolvimento vigente na Amazônia - e isso significa também questioná-lo." (Anais:124) As questões centrais da demarcação das áreas indígenas e das reservas extrativistas são de significado estratégico. Através de sua posição privilegiada no Programa Piloto pode-se vislumbrar realmente um outro modelo de desenvolvimento - pelo menos em termos de concepção, um modelo de desenvolvimento que não é concebido nos moldes de grandes projetos agroindustriais e de construção de estradas, mas é concebido nas formas de produção da população tradicional da Amazônia que, nos anos 60 e 70, foi cada vez mais marginalizada e ameaçada de genocídio.

O exemplo dos seringueiros é elucidativo a esse respeito. Até meados dos anos 80 eram um grupo na Amazônia quase que despercebido nacional e internacionalmente. Na qualidade de descendentes sobreviventes do grande "boom" da borracha no início do

século e de seu curto ressurgimento durante a Segunda Guerra Mundial, eles parecem incorporar justamente aquilo que deveria ser eliminado através do desenvolvimento: um modo ultrapassado de produção extrativista. Eles não eram tidos como sujeitos dos processos de desenvolvimento mas fizeram-se notar através de sua

resistência ou através de ações para impedir o desmatamento dos seringueiros ("empates"), eles resistiram ao avanço das fazendas de gado no Acre e protegeram a mata como seu meio de sobrevivência. Frente aos duvidosos resultados do modelo tradicional de desenvolvimento, eles não mais aparecem como primitivos sem futuro e sim como ambientalistas e ecologistas. Os seringueiros conseguiram, assim, atrelar a sua luta a uma "moderna" concepção de política. A partir de um grupo perseguido e marginalizado, surgiu um forte movimento social que hoje tornou-se um parceiro disputado pela política internacional de cooperação.

Um desenvolvimento semelhante pode ser observado no caso dos povos indígenas. Embora sempre tivesse existido um movimento de proteção a estes povos, nos últimos anos não se tratava apenas da sobrevivência de povos ameaçados mas também da preservação da sabedoria indígena. Descobriu-se o lado "ecológico" da sua sabedoria que foi declarada como uma possível salvação para a Amazônia. A proteção aos índios saiu dos museus e tornou-se uma questão do caminho para o desenvolvimento da Amazônia.

Os seringueiros conseguiram, assim, atrelar a sua luta a uma "moderna" concepção de política. A partir de um grupo perseguido e marginalizado, surgiu um forte movimento social que hoje tornou-se um parceiro disputado pela política internacional de cooperação.

Essas tendências, apoiadas fortemente pelo interesse internacional pela Amazônia, foram quase que consagradas pelo Programa Piloto. Índios e seringueiros tornaram-se os portadores da esperança para um outro desenvolvimento na Amazônia. A valorização desses grupos significou também uma declaração do fracasso da política de desenvolvimento para a Amazônia praticada até então.

A participação das ONGs no programa geralmente é visto como um avanço. Também aqui reflete-se uma valorização destes grupos. Naturalmente é delicado o fato de que a participação destes grupos tenha ocorrido principalmente pela pressão internacional contra a resistência de alguns setores do governo brasileiro. Esses processos alimentaram posições nacionalistas que vêm as ONGs e os movimentos sociais mais como agentes dos países do Norte que desejariam impedir o processo de desenvolvimento do Brasil. Embora essas posições atualmente não sejam dominantes, elas não deixam de exercer, no entanto, certa influência política. Apesar desta complicação, houve um efeito positivo para as ONGs com o fato de que seu reconhecimento pela coope-

ração internacional fortaleceu sua posição no Brasil.

Este amplo reconhecimento dos elementos positivos do Programa Piloto fica evidente quando a discussão não gira em torno dos eixos "apoio" ou "total rejeição" ao programa. O Programa Piloto é uma realidade e uma realidade vital para os grupos da Amazônia. "O Progra-

ma Piloto tem adquirido uma centralidade, tem sido o polarizador dos debates." (J.P. Leroy, Anais:134) Nesses debates foi colocada a questão central de como a participação das ONGs poderia ser fortalecida e de que forma as concepções positivas do programa poderiam ser vinculadas à política brasileira. Mas o reconhecimento a priori dos elementos positivos naturalmente também não impediu que as concepções do programa fossem submetidas a uma análise crítica.

Na tentativa de se fazer um balanço crítico no seminário de Belém, cristalizaram-se na discussão sete pontos centrais:

1. O Programa Piloto vê a Amazônia praticamente e exclusivamente como mata. Ele contém, como já foi dito, uma "visão florestal" da Amazônia, reduzindo, portanto, um espaço social complexo em apenas um componente principal. Neste enfoque, o espaço natural é descolado do espaço social. "A Amazônia, que era vista antes como um vazio demográfico a ser ocupado, é agora vista como um vazio social a ser preservado." (H.Achselrad:106) Pode-se afirmar ou contestar que este é um programa para a preservação da floresta tropical. Mas aqui

"A Amazônia, que era vista antes como um vazio demográfico a ser ocupado, é agora vista como um vazio social a ser preservado."

coloca-se a questão de que se a estratégia para a preservação das florestas deve ser real e prioritariamente orientada para as matas. O World Resources Institute que trabalha junto ao Banco Mundial conclui que "o desmatamento é muito menos uma matéria de silvicultura do que de política pública, pressões econômicas e condições sociais." (ibid.) Em sua limitação conceptual, o Programa Piloto segue, em grande parte, as mesmas linhas que também haviam sido expressas pelo governo alemão. Na "Concepção Setorial Para as Florestas Tropicais", elaborada pelo governo alemão e apresentada em 1992, consta: "Devido aos complexos contextos dos problemas e suas relações de interdependência, pode-se atuar contra a destruição das florestas tropicais com perspectivas de êxito somente no contexto de uma ação internacional. Esta deve ter uma ampla dimensão setorial e ir muito além da área da cooperação internacional. Entre outras, são importantes áreas de atuação: comércio e economia internacional, política ambiental e sua regulamentação internacional, transferência de tecnologia e recursos financeiros (...), política populacional". (p. 4 e seg.) E mais adiante afirma: "Devido à grande importância de fatores externos como causas para a destruição das florestas e, com isso, ao mesmo tempo, à sua autonomia em relação às condições para as correções necessárias, deve-se partir, no geral, de um grande risco, acima da média, na tomada de medidas de apoio às florestas tropicais, mesmo que elas sejam cuidadosamente preparadas." (ibid.:16)

Isso se lê quase como uma crítica ao Programa Piloto e é compreensível porque ele não contém uma análise das causas da destruição da floresta. Assim, o contraste entre as causas e os instrumentos de ação do plano ficaria evidente. Dito de outra forma: o Programa Piloto constata o extermínio da floresta tropical - e tira uma estratégia de ação contra o extermínio - mas não localiza a causa "como um sintoma de problemas interligados de desenvolvimento." (G. Zenk, 1992:65)

2. O Programa Piloto privilegia os tradicionais "povos da floresta" mas despreza outros segmentos da população da Amazônia. Este ponto está intimamente relacionado com uma fixação do plano pela floresta: ele apóia os grupos que parecem estar diretamente relacionados a ela - índios e seringueiros como moradores tradicionais da floresta. Os pequenos agricultores, que formam uma grande parte da população rural da Amazônia, ficam de fora, sem falar na população urbana. Importantes problemas sociais da Amazônia não são minimamente tocados pelo plano como, por exemplo, a questão da pesca. O avanço da pesca industrial na maior região de água doce do mundo é uma ameaça vital tanto para os pescadores artesanais como para os índios, os seringueiros e os pequenos agricultores pois todos dependem da pesca como alimentação complementar. A mineração de ouro - em grande parte ilegal -, que é o maior ramo econômico da Amazônia trazendo graves conseqüências sociais e ecológicas, também não é

considerada pelo programa. Só os projetos demonstrativos podem ser abertos para essas questões, portanto, sem ligação com um sub-programa estrutural. Essa limitação foi uma das principais críticas expostas no seminário. Com isso, as partes do programa relativas aos índios e aos seringueiros não devem ser criticadas mas sim somente demonstradas as suas limitações.

3. "O Programa Piloto não poderá comandar a agenda das entidades" - afirma um dos grupos de trabalho. O grupo quis chamar a atenção para o perigo de um direcionamento muito grande por parte do Programa Piloto. "Este seminário ajudou a relativizar o peso do Programa Piloto: primeiro mostrou, por um simples levantamento financeiro, que os US\$ 250 milhões prometidos não representam muita coisa perto dos US\$ 5,2 bilhões gastos na década de 80 só em 4 projetos (Ferro Carajás, Albrás, Trombetas e Alunorte); dos US\$ 2,9 bilhões listados como projetos principais previstos para Amazônia Oriental; dos US\$ 4,4 bilhões investidos em Tucuruí e dos US\$ 900 milhões previstos para Cachoeira Porteira". (J.P. Leroy: 134) Os programas brasileiros de desenvolvimento também têm muito maior volume de recursos do que o Programa Piloto. Os grupos não devem por isso concentrar-se unilateralmente nele e perder de vista a luta pelo acesso aos recursos públicos.

4. O programa não tem relação com as políticas nacionais de desenvolvimento. Embora na concepção política esteja subentendida a influência sobre a política nacional, na prática, entretanto, essa influência está restrita à área ambiental e às instituições correlatas. É sintomática a ausência do aspecto agrícola e da não-participação do Ministério da Agricultura no Programa Piloto, sem falar na falta de uma coordenação com o setor ener-

gético (planejamento de barragens). Com isso, continua vigorando a crítica que as ONGs fizeram em junho de 1991 em Luxemburgo: "O outro grande erro do proposto Programa Piloto é a falta de toda e qualquer integração com a estrutura política mais ampla que diz respeito também a outras regiões e não apenas à Amazônia e todas as questões que não estão relacionadas à preservação da natureza. Para o êxito do programa é necessário principalmente uma revisão da política econômica e fiscal." Dessa forma, em 1989, o governo Collor, inspirado em sua política neoliberal de corte geral de subvenções, suspendeu sem maiores rodeios toda a política nacional de preços para a borracha natural. Foi retirado dos seringueiros seu meio de sustento: no Acre iniciou-se o êxodo dos seringueiros das reservas

extrativistas. Foi somente em 1993 que os seringueiros, depois de uma longa campanha, conseguiram concessões do governo Itamar. Um programa que surge realmente das causas da destruição da floresta não é viável sem profundas mudanças políticas, especialmente sem uma reforma agrária e uma nova orientação da política agrícola em favor dos pequenos agricultores. Ou como disse um dos participantes do seminário: "O que precisamos não é sempre novos programas e planos mas uma nova política."

5. O programa ignora as pressões impostas pelo sistema econômico internacional. No seminário de Belém, Gerson Teixeira, assessor do deputado federal Valdir Ganzer, afirmou quanto à relação do Programa Piloto com o

programa de ajuste estrutural imposto pelo FMI: "Todo acordo que se dá no contexto do Plano Brady - como é o caso do acordo brasileiro - envolve condicionalidades ligadas à estratégia do ajuste estrutural, no qual os credores pretendem enquadrar as economias dos países devedores. A política de ajuste é definida por instituições estrangeiras e desloca o centro de formulação e mesmo de decisões para fora do país.

Nessas condições a aceitação dos termos dos acordos da dívida externa significa, portanto, a rendição interna às prioridades estabelecidas pelos porta-vozes dos credores internacionais, ou seja, o FMI e o Banco Mundial. Tais prioridades estão voltadas ao aumento das exportações e à geração de saldos comerciais

OS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PROTEGEM-NO REALMENTE?

Na busca de fortalecimento dos órgãos de proteção ambiental pelo Programa Piloto, o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), como entidade oficial responsável pela área ambiental, tornou-se o alvo principal. Porém, esta instituição não goza da melhor reputação. Lutzenberger provocou a sua demissão como ministro do meio ambiente em 1992 entre outras coisas porque ele denominou o IBAMA de "sucursal dos madeireiros". Uma denúncia concreta dos pequenos agricultores da comunidade amazonense de Gurupá confirma tais acusações. Na revista "Proposta" (nº 48, 1991), da FASE, é descrito como o IBAMA exerce pressão sobre os pequenos agricultores juntamente com a Madeireira Trevo. Os pequenos agricultores se recusaram a vender palmitos - que são retirados da palma do açai - à firma Trevo. "A Trevo tem denunciado ao IBAMA que os posseiros promovem desmatamento das terras dela - exatamente naquelas terras onde os posseiros se negam a vender para ela - e os fiscais do IBAMA têm aparecido, acompanhados do pessoal da Trevo, para multar, ameaçar e expulsar os lavradores". (p. 47) Mas se são derrubadas árvores em outras regiões não aparece ninguém do IBAMA. O artigo descreve detalhadamente como o IBAMA se trans-

formou em um instrumento dos madeireiros na expulsão de posseiros. Interessante é o exemplo de uma outra região que não pertence à Região Amazônica, mas que se localiza na área da Mata Atlântica. No norte do Estado de Minas Gerais, o SACTES organizou, juntamente com ONGs e sindicatos da região, um seminário de planejamento. Na tentativa de determinar possíveis aliados e adversários, todos os participantes foram unânimes: o IBAMA foi posto no campo dos adversários. Como justificativa, os participantes alegaram que o IBAMA é, em grande parte, responsável pela expulsão de posseiros da região e deram como exemplo o seguinte relato: um grande proprietário rural queria desmatar sua propriedade e declarou as áreas de sua propriedade onde viviam posseiros como reserva florestal exigida por lei. Em face disso, o IBAMA proibiu qualquer utilização da área, privando os posseiros de todo e qualquer meio de subsistência. Enquanto isso, o grande proprietário pôde instalar suas pastagens legalmente. O fortalecimento das estruturas estatais nas relações atuais de poder é, pelo menos, questionável porque só pode ser considerado pelos pequenos agricultores e suas organizações como um mecanismo de fortalecimento de seus adversários.

significativos, sob pena de impedimento do acesso do país a novos empréstimos pelos países credores. (...) Obviamente, essa definição macro-política revela o caráter farsesco das preocupações ambientais relativas à Amazônia, tanto dos governos brasileiros como dos países desenvolvidos.” (Anais:53)

Mesmo que não se compartilhe com esta conclusão radical, não se pode fechar os olhos para o fato de que a tão propagada importância da floresta amazônica transforma-a em objeto de um programa de US\$ 250 milhões e não em uma prioridade real da política nacional e internacional.

6. Não é garantida uma participação qualificada da sociedade civil nos programas estruturais. Isso se refletiu também no seminário uma vez que a discussão se concentrou nos PD/As: “A ausência de uma discussão do conteúdo dos projetos estruturais do Programa Piloto durante o seminário reflete, portanto, o estado das coisas: precariedade da participação do GTA na sua discussão, grande dificuldade de acesso à informação e ausência de análises fundamentadas no campo da sociedade civil. Todas essas inquietações foram levantadas pelos participantes do seminário.” (J.P.Leroy:137)

Na realidade os grupos enfrentam grandes dificuldades em lidar com complicados problemas técnicos. Assim, quase que não existe competência técnica, por exemplo, para desenvolver um zoneamento econômico-ambiental. Tais dificuldades foram relatadas também por participantes do seminário que possuíam maiores experiências no Planaflo em Rondônia com a elaboração de planos multilaterais de desenvolvimento. “Quando começaram as discussões técnicas, a discussão dos Planos Operativos Anuais, sentimos nossa fragilidade de argumentação. Somos treze entidades e em algumas comissões técnicas nossas pro-

postas não conseguem passar. Este é o ponto de estrangulamento das ONGs de Rondônia.” (Ana Avelar do Fórum de Rondônia : 119).

Uma participação numérica não garante, de forma alguma, uma real participação no conteúdo e, por se tratar de um tema tão complexo como o zoneamento ecológico-econômico, as ONGs somente poderiam participar se possuíssem uma equipe de técnicos altamente qualificada, o que não é o caso. Com isso, fica a questão quanto à participação parcial das ONGs: há reais condições de influenciar o programa em suas estruturas básicas ou serve apenas para legitimar um complexo global sobre o qual elas têm um alcance bastante reduzido.

7. Existem confusões e divergências sobre o papel do GTA. O GTA é certamente uma das grandes inovações do Programa Piloto. No seminário em Belém, Eugênio Scannavino (vice-presidente do GTA) descreveu as funções do grupo da seguinte forma: “O GTA formou-se a partir do Programa Piloto e da necessidade de articulação. O processo de articulação das ONGs para a UNCED não chegou à Amazônia. O Programa Piloto apareceu como um ‘motivo material’ para favorecer a articulação das ONGs. É mérito do Programa Piloto fazer as ONGs conversarem. (...) O GTA é constituído atualmente por 230 ONGs. A articu-

lação do GTA conseguiu difundir a idéia do Programa Piloto. (...)

“Não há erros de origem na criação do GTA. Quando o Programa Piloto surgiu as entidades estavam desarticuladas e o GTA passou a catalisar essa articulação. (...) Existem outras articulações na Amazônia: são vários atores sociais.

“O que não havia era uma articulação tão ampla que juntasse permanentemente os processos e os trabalhos. A rapidez da criação do GTA deve-se à vontade de ocupar o espaço aberto para a participação da sociedade civil nas decisões do Programa Piloto.” (Anais: 83 e seg.)

De fato, o GTA alcançou uma irrefutável legitimação no momento em que unificou índios, seringueiros e pequenos agricultores (através da participação dos sindicatos). A questão discutida no seminário foi se essa legitimação se relacionava apenas à participação no Programa Piloto ou se o GTA é a grande articulação da sociedade civil na Amazônia. Não ficou claro como se relaciona o GTA com os fóruns regionais, articulações de ONGs e movimentos sociais que já haviam se constituído antes do GTA e, em parte, possuem um outro caráter porque eles incluem também movimentos sociais urbanos. Um dos grupos de trabalho formulou sobre isso a seguinte posição: “Existe a

“Obviamente, essa definição macro-política revela o caráter farsesco das preocupações ambientais relativas à Amazônia, tanto dos governos brasileiros como dos países desenvolvidos.”

constatação de que há uma tensão/oscilação nas entidades que estavam presentes no grupo quanto à forma estruturada de participação do Programa Piloto. (...) A proposta do grupo para o tratamento desta tensão é de que o GTA seja integrado como mais uma entidade que atua na região, articulado com os movimentos e ONGs, entendendo como espaço aglutinador os Fóruns Estaduais que deverão ser fortalecidos como instâncias de articulação, acumulação e decisão política.” (Anais:129)

Com isso, as diferenças foram formuladas de maneira muito clara. Mas certamente elas não se colocarão dessa forma para todos os Estados: justamente nos Estados menores, os fóruns e os GTA regionais são praticamente idênticos. No seminário não foi possível resolver

este problema. No comentário escrito após o seminário, J.P. Leroy, técnico da FASE, tentou formular a seguinte quinta-essência: “O GTA foi criado por entidades identificadas com a Amazônia florestal e certos setores da sua população e/ou que tinham uma certa familiaridade com o enfrentamento/negociação com o Estado e até com agências oficiais multilaterais e uma experiência de alianças com ONGs do exterior.

“Estas características deram toda legitimidade a essas entidades para desencadear um processo de articulação ao redor do Programa Piloto. Ninguém parece contestar esse ponto. Os fundadores do GTA, num segundo momento, ampliaram-no com a criação de GTAs regionais. Esta ampliação foi confirmada em Marabá, em julho de 92, com a eleição

para a diretoria de um dirigente da CUT do Pará.”

Essa incontestável legitimação leva a que o GTA tenha um mandato que ultrapassa os limites do Programa Piloto?

“Essa ampliação poderia abonar o GTA para ser o grande articulador dos movimentos e ONGs da Amazônia? O GTA, com mais de 250 entidades filiadas, afirma-se de fato como a maior articulação. Um membro da sua direção declarou inclusive

ro, foi dito que devido a urgência foram criados primeiramente os mecanismos e que agora era chegado o momento da participação.

De fato, os limites da capacidade real de articulação do GTA estão também por enquanto na baixa qualidade da participação, inclusive devido à deficiência de informação do próprio GTA que, por falta de meios, não conseguiu se comunicar ainda de forma satisfatória sequer com seus próprios membros. Enfim, não é suficiente congregando entidades de base para se conseguir ser representativo. Inclusive essas entidades freqüentemente são membros de coletivos e/ou pertencem a entidades de âmbito maior que foram ignoradas. Todos esses elementos parecem apontar para a necessidade do GTA manifestar uma certa prudência e se considerar como

uma articulação em construção no meio de outras.

Não se trata aqui de desqualificar o GTA mas de ajudá-lo a ter a clareza necessária para que possa cumprir o seu papel e não ser desqualificado (e também à aqueles que estão no GTA ou o apóiam).

O grupo de trabalho 3 do Seminário - grupo no qual estava o vice-presidente da CUT que foi colono na Transamazônica - expressou bem o que nos parece ser o enfoque adequado: “No momento o GTA tem atribuições de horizonte temporal e representação bem definidos.” (Anais:140 e seg.)

O fato do GTA se limitar, nas condições atuais, a esse espaço vai sem dúvida favorecer a articulação entre

Não ficou claro como se relaciona o GTA com os fóruns regionais, articulações de ONGs e movimentos sociais que já haviam se constituído antes do GTA e, que em parte, possuem um outro caráter porque eles incluem também movimentos sociais urbanos.

que as ONGs começaram a se articular com o GTA que está sendo convidado a não se restringir ao Programa Piloto.

No entanto, no próprio seminário onde se viu que a grande maioria das entidades presentes é membro do GTA - viu-se também que há uma certa distância entre a intenção e a realidade. Como já foi dito, há uma história na sociedade que relativiza a intenção do GTA. Segundo, as entidades entraram no GTA por causa do Programa Piloto e mais precisamente do PD/A pois é essa a finalidade do GTA que lhes foi apresentada e, portanto, se articularam ao redor do Programa Piloto. Se for isso, o GTA não deveria usar essas adesões, efetuadas num contexto determinado, além do mandato formal ou informalmente dado. Tercei-

ele e outras instâncias como os Fóruns e as organizações de massa, permitindo a convergência e fazendo com que se encontrem e se somem nas suas idéias e nas suas lutas.

A nosso ver, se o GTA foi formado numa dinâmica gerada pelo Estado brasileiro, governos do G-7 e agências multilaterais para discutir e intervir no Programa Piloto, é importante que se proponha a fazê-lo enquanto articulação especificamente no Programa Piloto.

Para cumprir esse papel com clareza e a devida eficiência, o GTA tem que

entender e acompanhar as políticas públicas para a Amazônia. Deve fazer isso lado a lado com as organizações, numa troca permanente. Essa parceria é também indispensável para que ele e as demais instâncias de organização na região possam ter uma atuação conjunta nas questões globais relativas às políticas públicas e ao modelo de desenvolvimento para a Amazônia.

Essa não é uma posição que reflita um consenso. O fato do processo de formação de uma estrutura tão peculiar como é o GTA suscitar dúvidas

e controvérsias causa menos espanto do que se assim não o fosse. O seminário não pôde esclarecer este ponto, mas tentou mostrar apenas os diferentes pontos de vista para torná-los talvez mais próximos uns dos outros. Essa discussão poderá ser decidida apenas na prática futura. Independentemente de todas as considerações que possam ser feitas, o GTA somente poderá ganhar forças se afirmar-se pela participação. Isso já é suficientemente difícil.

(Ler o anexo "A Flona Tapajós: Um estudo de caso")

PARTE II

A política nacional de desenvolvimento na Amazônia

Quem destrói e quem salva a Amazônia?



A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Com o golpe militar de 1964, a exploração e o desenvolvimento da Amazônia transformaram-se em uma prioridade da política nacional. Os objetivos principais eram o desenvolvimento da agricultura e da indústria na região, assim como a sua integração ao Território Nacional. Integração e exploração econômica eram a chave da concepção geopolítica dos militares para conter uma temida internacionalização da Amazônia.

Somente nos anos 50 a Amazônia tornou-se objeto nacional de uma política definida de desenvolvimento regional. Com a fundação da SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) em 1953 foi criado o primeiro órgão oficial de planejamento cuja função era desenvolver planos quinquenais para a exploração econômica da Amazônia.

De acordo com o slogan de desenvolvimento da época - "Energia e Transporte" -, o resultado mais notável foi a construção da rodovia Belém-Brasília, aberta em 1958, que integra a Região Amazônica ao Território Nacional.

Com o golpe militar de 1964, a exploração e o desenvolvimento da Amazônia transformaram-se em uma prioridade da política nacional. Os objetivos principais eram o desenvolvimento da agricultura e da indústria na região, assim como a sua integração ao Território Nacional. Integração e exploração econômica eram a chave da concepção geopolítica dos militares para conter uma temida internacionalização da Amazônia. Ao mesmo tempo, a "inexplorada grandeza" da Amazônia deveria ser a solução para os pro-

blemas sociais em outras partes do país: ao invés de uma reforma agrária criou-se uma política estatal de colonização dirigida para pequenos agricultores na Amazônia. Em 1966

A "inexplorada grandeza" da Amazônia deveria ser a solução para os problemas sociais em outras partes do país: ao invés de uma reforma agrária criou-se uma política estatal de colonização dirigida para pequenos agricultores na Amazônia.

foi criada a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) que existe até hoje para planejar e coordenar todos os programas. Os pontos principais da política de desenvolvimento foram: a construção de estradas (para a "integração nacional"); a criação de estímulos financeiros para a agricultura que foram, em grande parte, canalizados para as grandes fazendas de gado; a instalação de uma zona industrial com incentivos fiscais (Zona Franca de Manaus); a criação de pólos de desenvolvimento incluindo na maioria das vezes grandes projetos e a colonização agrícola.

A nova política representou uma total ruptura com as antigas formas de apropriação na Amazônia. Até aquele momento, a riqueza da Amazônia constituía-se principalmente de produtos florestais como a borracha, as castanhas do Pará e a economia estava baseada na extração desses produtos e não na agricultura convencional. "Sob o extrativismo, valiam as árvores (...) e não propriamente o solo, cuja principal função era sustentá-las." (L. Pinto, 1991: 27) O modelo de desenvolvimento

forjado nos anos 60 modificou essa relação. O que conta para todos os principais envolvidos não são as árvores mas a terra - e esta, sem árvores. Esta estratégia de colonização e exploração baseou-se na destruição da floresta; ela definiu claramente o desmatamento de uma propriedade rural como investimento.

Esse não é o momento de nos aprofundarmos nas minúcias da história da política brasileira de desenvolvimento. Devemos apenas deixar claro que o desmatamento da Amazônia não ocorreu como resultado de uma dinâmica social "selvagem", sem planejamento, mas sim como resultado de uma política bem

pensada, planejada e, em parte, também apoiada e financiada internacionalmente. A destruição da floresta não foi uma consequência indesejada, mas a condição prévia e lógica do "desenvolvimento". De fato, o objetivo principal dessa política também não foi a preservação e a exploração florestal, mas o desenvolvimento sócio-econômico.

Mas já em 1978 (!) a CPI

da Amazônia concluiu laconicamente: "Há quase 12 anos o Governo Federal instituiu mecanismos para promover o maior esforço oficial de ocupar a Amazônia, integrá-la ao Território Nacional e realizar o seu desenvolvimento sócio-econômico. (...) Todo esforço já realizado e os investimentos feitos aparentemente seriam suficientes para terem criado uma nova era de riqueza e progresso social na Amazônia. Entretanto, os números, especialmente as estatísticas produzidas por órgãos oficiais, mostram o contrário." (citado por F. Costa, 1992:40) E Fernando Henrique Cardoso denominou a Amazônia como o lado "Mr. Hyde" do capitalismo brasileiro.

O plano de desenvolvimento da Amazônia

Em setembro 1992 a SUDAM publicou o novo "Plano de Desenvolvimento da Amazônia 92/95" (PDA). Nas considerações sobre o conceito do plano a SUDAM reconhece, num certo sentido, as críticas ao modelo de desenvolvimento na Amazônia colocando que os resultados de todos os esforços são "limitados" em termos de desenvolvimento regional. E declara que: "O modelo de ocupação e a base tecnológica dos segmentos econômicos implantados, provocaram

uma acelerada degradação do seu patrimônio natural, poluição dos rios, desmatamento de parte significativa da floresta e destruição da

vistos para o desenvolvimento da Amazônia para US\$ 23,5 bilhões. Com pouco mais do que 1% as verbas do Programa Piloto representam apenas "uma lágrima no oceano".

Fernando Henrique Cardoso denominou a Amazônia como o lado "Mr. Hyde" do capitalismo brasileiro.

A posição marginal do Programa Piloto fica mais clara ainda considerando os setores específicos de investimento. Para o "Programa de Infra-estrutura

Econômica" são previstos investimentos de US\$ 4,325 bilhões. São principalmente verbas para transporte e energia. Nesta parte do programa não entram verbas da cooperação internacional, portanto, também não tem a sua coordenação. Isso significa dizer que os investimentos num setor estrategicamente central são totalmente independentes do Programa Piloto.

No "Programa de Desenvolvimento da Agricultura" são previstos para o subprograma de "Desenvolvimento Florestal" - o ponto chave do Programa Piloto - investimentos de US\$ 875 milhões até 1995. Aqui sim aparecem as verbas do Programa Piloto: US\$ 29,5 milhões. Para a agricultura e a pecuária são previstos US\$ 2,895 bilhões sem qualquer participação do Programa Piloto. É interessante observar que no "Programa de Desenvolvimento da Indústria e Agroindústria" também foi incluído um subprograma - "Complexo Florestal Madeireiro da Amazônia" - que obviamente está ligado ao desenvolvimento da indústria madeireira e de papel-celulose. Prevê verbas em torno de US\$ 813,6 milhões, outra vez sem participação do G-7. Só o "Programa de Turismo" quer investir US\$ 2,168 bilhões, mais do que oito Programas Pilotos.

Este resumo não permite outra conclusão: no quadro previsto pela SUDAM o Programa Piloto tem um papel marginal tanto em relação às

verbas quanto em relação a seu lugar estratégico: é pouco dinheiro e desligado dos eixos centrais do investimento na Amazônia. Enquanto o Programa Piloto está demarcando algumas áreas indígenas e extrativistas, os investimentos, por exemplo, na área de transporte (rodovias!) e o no setor energético ficam totalmente independentes dele.

(Observação: nesta rodada de números temos que lembrar que o PDA parece um documento de ufanismo. Nas metas globais, por exemplo, aposta num crescimento de 8,6% do PIB em 1993... Parece que no programa de energia aqui não entram as verbas para a construção de novas barragens, é só para manutenção e sistema de transmissão. As verbas para construção de novas barragens estão incluídas no Plano 2015 que não entra no PDA.)

Barragens e florestas homogêneas: outros investimentos na Amazônia

Ainda não terminamos nossa um tanto quanto deprimente apresentação. Nos planos de desenvolvimento da SUDAM não estão incluídos nem os planejados grandes investimentos da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a maior empresa estatal brasileira, nem os recursos do plano nacional para a produção de energia. Apenas dois exemplos:

a) Somente para a construção da hidrelétrica de Cachoeiro Porteira são previstos US\$ 900 milhões. Essa hidrelétrica no Rio Trombetas deve substituir Balbina que não pode cumprir sua função de abastecer Manaus com energia elétrica. Balbina (custos de construção: US\$ 1 bilhão) deverá ser fechada: uma ruína ecológica na Amazônia.

b) A CVRD pretende reflorestar até o ano 2001, juntamente com investidores privados, um milhão de hectares ao longo da estrada de ferro que liga as minas de Carajás ao porto de São Luís principalmente com florestas homogêneas (eucalipto)

Somente para a construção da hidrelétrica de Cachoeiro Porteira são previstos US\$ 900 milhões.

para a obtenção de madeira para a produção de celulose. Para isso, está previsto um volume de investimentos da ordem de US\$ 2 bilhões.

As manifestações no seminário ocorridas quando se disse que o Programa Piloto não deveria determinar as ações das ONGs frente a estes números, ganham sentido. Com a participação no Programa Piloto não se deveria perder de vistas os outros recursos que inclusive eram muito maiores. O seminário contribuiu em grande parte para relativizar a importância do Programa Piloto. Mas isso não deve levar à conclusão de que o Programa Piloto

é totalmente irrelevante. A participação organizada das ONGs é uma vitória importante e, apesar das limitações dos recursos financeiros, o Programa Piloto pode ser um ponto de partida para melhorar as possibilidades de atuação da sociedade civil sobre o conjunto dos programas de desenvolvimento para a Amazônia.

Os primeiros passos nessa direção já foram dados. Em 1991, as organizações de pequenos agricultores e as entidades de assessoria colocaram o acesso aos recursos do FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) no centro das reivindicações do "Grito do Campo" (um movimento de mobilização dos pequenos agricultores no Pará e em outros estados da Amazônia). O FNO, com um volume de cerca de US\$ 120 milhões por ano, é um fundo constitucional para

o desenvolvimento regional. Este Fundo prevê em seus objetivos um apoio especial para a produção de alimentos de subsistência realizada principalmente por pequenos produtores, na sua maioria excluídos pelos critérios de liberação de verbas. A luta dos pequenos agricultores pelo acesso ao FNO conseguiu alcançar alguns resultados. Foi criada uma linha especial de crédito (FNO Urgente) com condições facilitadas e, de fato, no último ano, pequenos agricultores, por exemplo na Transamazônica, chegaram a usufruir de financiamentos de créditos junto ao FNO.

QUEM DESTRÓI E QUEM SALVA A AMAZÔNIA?

A Amazônia é identificada na percepção internacional quase sempre e exclusivamente com a floresta tropical. Com isso a região torna-se objeto prioritário da ecologia. Sem dúvida a análise do ecossistema da floresta tropical trouxe importantes resultados.

Uma crítica central ao Programa Piloto é justamente quanto ao fato dele não desenvolver uma análise das causas da destruição da floresta. De fato esta é uma questão fundamental. Evidentemente as propostas de soluções dependerão da forma como os vários atores analisem os problemas da Amazônia. Mesmo que o Programa Piloto não contenha uma análise explícita dos problemas, a definição de prioridades, no entanto, está baseada, ao que tudo indica, em uma determinada concepção da realidade da Amazônia. Mas o Programa Piloto não existe de forma isolada. Ele se inscreve dentro de uma percepção internacional da Amazônia e expressa uma determinada forma de apropriação na região. Em seguida tentaremos discutir pelo menos alguns pontos principais dos pressupostos conceptuais que aparecem na cooperação internacional.

Amazônia, a grande floresta

A Amazônia é identificada na percepção internacional quase sempre e exclusivamente com a floresta tropical. Com isso a região torna-se ob-

jecto prioritário da ecologia. Sem dúvida a análise do ecossistema da floresta tropical trouxe importantes resultados. Hoje em dia é quase que comumente sabido que a existência de mata fechada não corresponde a uma grande fertilidade do solo. O conhecido biólogo e membro da diretoria do WWF, J. Reichholf, confronta o mundo dos excedentes,

"A exploração agrícola da floresta tropical não vale a pena."

do qual vêm os colonos, com a realidade da floresta tropical: "Esse excedente não existe na floresta tropical. Todo o sistema está baseado em um círculo fechado. Toda abertura para a obtenção de excedentes danifica e destrói o sistema. Somente a capacidade de se harmonizar com um grande sistema ecológico com crescimento zero poderia oferecer ao homem um lugar na floresta tropical. Essa floresta se encontra em um total equilíbrio." (1990: 181 e seg.) A consequência disso é clara: "a exploração agrícola da floresta tropical não vale a pena." (p.184) Tolerância é encontrada apenas nos índios com

sua forma de produção adaptada à floresta e baixa densidade demográfica. Fora isso a floresta tropical não é aproveitável, "nem a médio e nem a longo prazo." (Reichholf in Niemetz, 1992:20) Essa exposição de Reichholf é ilustrada com um mapa sobre a grande formação ecológica da Amazônia. (1990: 183) Toda a região, maior do que a Europa, é formada por três partes: (1) a região central amazônica de terras extremamente pobres em nutrientes, atravessada pela (2) várzea fértil (terras alagadas em algumas épocas) de fertilidade comparável às das regiões mais baixas dos Andes e (3) pelas zonas também muito pobres em minerais das regiões periféricas ao norte e ao sul. Esse mapa quer demonstrar que na Amazônia se forma e resiste apenas como "uma cultura de oásis nas bacias fluviais" em meio a um deserto verde.

Nesse mapa desaparecem tanto as cidades como as regiões utilizadas há séculos para a agricultura - o que naturalmente é compreensível em uma configuração da grande formação ecológica. Mas o problema é que as cidades e a agricultura na discussão de uma solução para a floresta tropical/Amazônia não

aparece de forma alguma. É exatamente isso que a já exposta opinião de H. Acselrad quer dizer quando ela caracteriza nesses discursos o "vazio social" da Amazônia. A total ecologização da Amazônia esvazia a região de sua configuração social. É muito fácil de se ver porquê: nos modelos de equilíbrio ecológico, todas as intervenções do homem são classificadas como danosas. De uma forma um tanto quanto exagerada, nestes modelos somente o índio não é nocivo; todos os demais habitantes aparecem como destruidores. Não poderia ser diferente. A crítica ao desenvolvimento da Amazônia refere-se, assim, não a um modelo de apropriação determinada histórica, econômica e socialmente, mas à sua simples utilização pelo homem.

O que significa uma análise desse tipo para a Amazônia? Mais da metade dos cerca de 17 milhões de habitantes da Amazônia vive nas cidades; dentre a população rural, o número de índios está em torno de 170 mil (de acordo com a SUDAM, 1992:5). Desejando-se juntar aos índios outros grupos que utilizam a floresta da forma tradicional, na melhor das hipóteses sobraria ainda uma população de cerca de 15 milhões de pessoas que não teriam lugar nessa concepção ecológica. O que deveria acontecer com esses 15 milhões de destruidores da floresta? Não, ninguém propõe que sejam reassentados ou coisa do gênero. Geralmente um saudável bom senso protege contra este tipo de disparate tão evidente. O problema não é menos propostas absurdas, mas o silêncio. Isso simplesmente não é discutido. A Amazônia é uma floresta. A diversidade social, a história da região, suas transformações e dinâmica, tudo isso não aparece ou somente aparece para acusar a destruição e a insensatez da exploração da floresta. As imagens da Amazônia não-florestal ("Altas chaminés nas margens do Amazonas" como diz o título de um livro alemão) docu-

mentam apenas o caráter destruidor daquilo que não é mata. Simbólica é a iconografia que aparece na capa do "Livro da Floresta Tropical": sobre uma lindíssima floresta pantanosa da Indonésia foi montada uma pequena foto dos condutores de alta tensão da hidrelétrica de Balbina. O que há de bom ou ruim nisso não é necessário comentar.

A ecologização da Amazônia baseando-se em uma teoria ecológica para a floresta tropical (que aqui não se pretende criticar) é fatal por deixar de considerar outros aspectos. A crítica ecológica mostrou-se importante porque apontou os absurdos das estratégias de desenvolvimento até agora praticadas. Mas ela não conseguiu desenvolver - além da divulgação do modo de produção indígena - nenhuma perspectiva para a maioria da população. O Programa Piloto reflete este dilema: ele é a expressão da concepção florestal da Amazônia e mantém silêncio sobre o "resto".

A sabedoria indígena pode salvar a floresta tropical?

A capa do Relatório Sobre a Floresta Tropical do governo alemão mostra a foto de uma queimada: um pedaço de terra em chamas e um homem montado em um jegue. Ela provém, como somos informados, do arquivo fotográfico do WWF e mostra "shifting cultivation", a agricultura itinerante, no Brasil. Logo na introdução do relatório são registradas as causas dos problemas da floresta tropical: "a maior parte da destruição mundial das florestas tropicais é causada pelas queimadas. Esse método baseia-se principalmente na pobreza, superpopulação e distribuição desigual de terras" (14) Mais adiante essa afirmação é especificada: 60% das queimadas é realizada pela "população local e colonos de outras regiões." (32) Na

conta da criação de gado e dos grandes projetos, são contabilizados apenas 30% de destruição florestal. Um folheto informativo sobre a política alemã para as florestas tropicais redigido em português repete esses dados.

Quando estes números foram citados no seminário em Belém, eles provocaram uma onda de indignação e um acalorado debate. Tanto a iconografia como os números definem claramente os pequenos agricultores como os principais riscos para a floresta: no drama da devastação eles fazem o papel do "mal". Naturalmente que existem também os "bons". "A chave para a Amazônia está na sabedoria indígena." (Gawora, 1992: 21) Essa afirmação parece ter um amplo consenso entre os grupos de apoio à floresta tropical (*). A redescoberta e a revalorização da sabedoria indígena - isso já foi dito mais acima - é um desdobramento altamente positivo e que muito contribuiu para a crítica ao atual modelo de desenvolvimento. Especialmente as pesquisas de Darrell Posey mostraram as diferentes estratégias utilizadas pelos

* A concepção de que a exploração camponesa seria a causa principal para a destruição da floresta não é compartilhada pelos grupos de apoio à floresta tropical. Uma boa visão das posições da sociedade civil alemã é oferecida pelo estudo da Igreja Luterana Alemã (EKD): "A Crise Ecológica como um Problema Norte-Sul a Exemplo da Amazônia" (1991). Numa análise minuciosa do fracasso do modelo de desenvolvimento são confrontados como concepção alternativa, em primeiro lugar, a proteção aos espaços de sobrevivência dos índios e a criação de reservas extrativistas. Os pequenos produtores rurais são citados apenas marginalmente (pág. 47) e não mais aparecem na definição das alternativas. Tendências semelhantes se refletem no "Livro da Floresta Tropical" publicado por C. Niemetz, embora neste, ao contrário do estudo da EKD, a freqüente e indiferenciada evocação da pretensa "explosão populacional" comova de forma desconcertante.

índios - nesse caso os Caiapós - para explorar a floresta. Elas também mostraram que a "selva" amazônica foi muito mais influenciada pela ação do homem do que havíamos até agora suposto: "A diferenciação entre mata e terras agricultáveis não é mais possível (...) A floresta tropical não deve ser mais vista como um selva impenetrável, mas como uma paisagem agrícola indígena." (ibid.: 20) Neste sentido, é concedido aos pequenos agricultores pelo menos alguma perspectiva: "a utilização do sistema de exploração agrícola indígena." (ibid.) Exemplos de uma utilização parcial de técnicas indígenas são os seringueiros, os colhedores de castanhas do Pará ou os moradores ribeirinhos que há muito vivem na floresta. No entanto, a consequência é clara: as formas de exploração convencional da pequena agricultura fracassaram e os pequenos agricultores têm chance somente se eles virarem quase índios. Há uma evidente dicotomia. Os pequenos agricultores são expressamente definidos como parte do problema, ao contrário dos índios que são apresentados como parte da solução. Para a determinação dos atores sociais na Amazônia, esta afirmação naturalmente traz consigo graves consequências.

A primeira constatação desta concepção que diz que os pequenos agricultores são os principais responsáveis pela destruição da floresta é, pelo menos para a Amazônia, claramente falsa. Francisco Costa conclui em uma análise dos dados para o Estado do Pará que 67% do desmatamento causado pela exploração agrícola fica por conta da implantação de pastagens. As empresas agrícolas com mais de 200 ha (todos os dados são para 1985) são responsáveis por não menos que 80,7% do desmatamento. Propriedades com uma área de até 200 ha têm uma participação total de 38% no desmatamento, uma participação certamente alta mas que apresenta uma queda tendencial.

(compare Costa, 1992. p.64 e seg.) De qualquer forma, esses números desmentem totalmente as afirmações do Relatório Sobre a Floresta Tropical, ainda mais quando se considera que aqui não está incluída a destruição florestal causada pelos grandes projetos (barragens e Carajás).

No entanto, fica a conclusão de que também os pequenos agricultores destroem a floresta. Mas

oferecer-lhes a sabedoria indígena como alternativa é ilusório. Os sistemas de produção indígena têm uma longa história. Eles estão integrados em uma cultura específica e - este é um ponto crucial - eles não estão voltados para uma produção de mercado. Gawora indica também como condição para a utilização do sistema de produção indígena pelos pequenos agricultores uma "determinada autonomia parcial do mercado". Além disso, as formas de sobre-

PRINCIPAIS CAUSAS DA DESTRUIÇÃO DA FLORESTA

Philipp Fearnside, do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA), em Manaus, talvez seja o pesquisador que mais se ocupou nos últimos anos de forma intensiva e continuada com a questão das causas para o desmatamento na Amazônia. Para Fearnside as principais causas são decorrentes de um processo combinado de desenvolvimento que forçou a migração para a Amazônia vinculado a um modelo de desenvolvimento que maximizou os efeitos negativos do fluxo migratório sobre a floresta. Nisso, a criação de gado desempenha um papel fundamental: "A pecuária bovina toma a maior parte das terras desmatadas na Amazônia, inclusive a maior parte daquilo que é primeiramente desmatado para culturas anuais." (1992: 207) A implantação de pastagens serve não apenas à produção de carne, mas é também favorecida pela especulação da terra. O desmatamento para a implantação de pastagens é considerado por lei como "benfeitoria": protege contra a desapropriação por sub-exploração e valoriza as terras. Outras causas principais para a destruição da floresta são: a construção

de barragens e conseqüente desenvolvimento da indústria de alumínio na Amazônia; a obtenção de madeira que historicamente não era um fator relevante mas que agora ganha em importância; a produção de carvão; e as plantações de florestas homogêneas (eucalipto). A agricultura itinerante praticada pelos tradicionais moradores da floresta é, para Fearnside, "um fator irrelevante".

Além dessas constatações, é difícil quantificar a destruição da floresta nos seus diversos momentos. Mas Fearnside não deixa qualquer dúvida de que são os grandes projetos agrícolas e industriais os principais responsáveis. E lista como principais pontos para se iniciar uma contra-ofensiva: decisões sobre a construção e melhoramento de estradas; política de reconhecimento da posse da terra baseada nas pastagens cuja implantação é aceita como "benfeitoria"; a política de desenvolvimento industrial e agrícola nas regiões originais dos migrantes, fora da Amazônia. O Programa Piloto não contém nada referente a esse tipo de abordagem.

vivência dos índios têm chance apenas onde existem - e em condições seguras - muitas terras à disposição. Oferecer isso a pequenos agricultores nas dadas condições sociais, econômicas e culturais como única alternativa é o mesmo que não lhes oferecer qualquer alternativa.

Tudo isso mostra apenas que, nas concepções correntes sobre a Amazônia, não há lugar para os pequenos agricultores. Naturalmente que, com isso, de forma alguma se pretende contestar a hipótese de que, por motivos ecológicos, a exploração agrícola da Amazônia não é, ou melhor, apenas é possível na variante indígena. A negação a priori da exploração agrícola não considera a diversidade ecológica e geográfica da Amazônia, assim como a altamente diferenciada qualidade local e regional do solo. De fato, experiências como por exemplo na região de Bragançinha, entre Belém e a região costeira e na área da Transamazônica, mostraram ser possível a exploração agrícola em algumas áreas da Amazônia. Em Bragançinha, a agricultura é praticada há cem anos. Quem pensa poder menosprezar todas as experiências de desenvolvimento agrícola na Amazônia sem discutir as realidades sociais da região. Os primeiros levantamentos da FASE e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade de Belém indicam que existem experiências positivas e promissoras no setor da pequena produção agrícola.

Duas observações são, nesse contexto, de especial interesse. Estatísticas demonstram que aumenta a participação de culturas permanentes no valor da produção agrícola da pequena produção: 14% em 1980 contra 22% em 1985. (Costa, 1992: 58) Nas áreas desmatadas, os peque-

nos agricultores produzem três a quatro vezes mais do que as grandes propriedades. (compare ibid.: 61) Enquanto que as grandes propriedades privilegiam uma agricultura extensiva, com a utilização de grandes áreas e baixa utilização de mão-de-obra, os pequenos agricultores tendem à cultura permanente com um emprego intensivo de mão-de-obra. Quer dizer que há uma diferença evidente entre os métodos de exploração agrícola dos pequenos agricultores com relação aos métodos dos grandes fazendeiros. Com isso fica

Nas áreas desmatadas, os pequenos agricultores produzem três a quatro vezes mais do que as grandes propriedades.

também demonstrado que a "shift cultivation" não é a "técnica natural" e a itinerância uma inerência da forma camponesa de produzir." (ibid:65)

A pequena produção na Amazônia sofre com a falta de tecnologias apropriadas e com sua subordinação à exploração do capital comercial que dificulta a comercialização dos produtos. Análises preliminares demonstram que os pequenos agricultores obtêm êxitos onde desenvolvem métodos apropriados de produção, onde diversificam o cultivo através de técnicas agro-florestais, onde conseguem acesso ao crédito e à comercialização e onde as relações de posse estão garantidas. Esta é justamente a direção na qual estão trabalhando as organizações dos pequenos agricultores (sindicatos) e grupos de apoio na Amazônia. Sob estas condições é possível o desenvolvimento de uma agricultura camponesa em parte da Amazônia. Quem pensa que isso não é possível não pode menosprezar essas expe-

riências com um mapa ou um moneio de cabeça, mas deve, pelo menos, se confrontar com o desenvolvimento real na Amazônia.

Desconsiderar os pequenos agricultores nas concepções ecológicas traz uma consequência fatal: não há diferenciação entre a apropriação devastadora da agricultura dos grandes projetos e a pequena produção. Ambas surgem como momentos do mesmo processo destruidor. Com isso, os pequenos agricultores são excluídos como parceiros e impelidos politicamente para as mãos dos grandes proprietários. O problema não é a exploração agrícola na Amazônia em si, mas a forma predominante praticada pela grande propriedade e pela agroindústria que utilizam - como foi mostrado aqui - muito mais

área com uma produtividade comparativamente mais baixa do que a da economia camponesa. Pequenos agricultores são adaptáveis a um desenvolvimento ecológico na Amazônia, as grandes fazendas de gado não. Grandes propriedades e agroindústrias foram massivamente favorecidas nas últimas duas décadas por subvenções enquanto que os pequenos agricultores foram marginalizados. Somente uma mudança dessa relação (de poder) possibilitará um desenvolvimento social justo e um desenvolvimento ecológico sustentável - e não uma nova marginalização dos pequenos agricultores através de uma exclusão ecologicamente justificada. "(...) a salvação da Amazônia requer quebrar a espinha dorsal do latifúndio. Também para reter fluxos migratórios na direção da Amazônia, a principal bandeira ecológica para o Brasil, hoje, é a reforma agrária nas áreas antigas do País." (Costa, 1992:75) Nessas condições, a parceria dos "povos da floresta" pode ser am-

pliada através da cooperação com os pequenos agricultores. Demarcação e proteção das áreas indígenas, implantação de reservas extrativistas e uma eficaz produção camponesa seriam, assim, os pilares do desenvolvimento agrícola e da proteção florestal na Amazônia. Em sua oposição ao latifúndio, aos grandes projetos devastadores, à pesca industrial, os índios, extrativistas e pequenos agricultores têm os mesmos interesses.

Considerações finais

A principal crítica desenvolvida no seminário de Belém ao Programa Piloto dizia respeito a sua visão estritamente florestal da Amazônia brasileira. O Programa Piloto define o desmatamento da Amazônia principalmente como um problema ambiental e, a partir daí, formula suas estratégias. Com isso, fica atrás das análises desenvolvidas no Brasil sobre as causas da destruição da floresta amazônica, como também muito atrás das posições diferenciadas em documentos básicos do governo alemão sobre a cooperação internacional na Amazônia. A conformação do Programa Piloto foi influenciada pela crítica ao atual modelo de desenvolvimento e reflete também as limitações de uma percepção da Amazônia baseada principalmente em motivações ecológicas genéricas. Os grupos de proteção à floresta tropical produziram inteiramente essa imagem que perpassa o Programa Piloto.

Mostrar essas limitações não

significa negar os elementos positivos do plano. A participação da sociedade civil, os elementos programáticos "demarcação das terras indígenas" e "reservas extrativistas" contribuem para uma reorientação das concepções de desenvolvimento da Amazônia. E nos programas demonstrativos, foi superada, pelo menos concepcionalmente, a aqui criticada limitação sobre os tradicionais "povos da floresta". A participação da sociedade civil e a formação do GTA puderam, assim, ser o ponto de partida para uma nova dinâmica na Amazônia que unificou as vítimas do desenvolvimento ocorrido até agora: índios, extrativistas e pequenos agricultores.

Para as ONGs e movimentos sociais da Amazônia fica o desafio de vincular a cooperação com o Programa Piloto (e com outros planos semelhantes) à mobilização social. Isto também foi discutido no seminário: o Programa Piloto é apenas um elemento no espectro de políticas de desenvolvimento para a Amazônia. Não se deve perder de vista através da cooperação com o Programa Piloto, a importância da tentativa de influenciar o planejamento estatal e ter acesso aos recursos públicos do governo brasileiro. Essa cooperação pode ser positiva para os grupos na Amazônia se eles abrirem espaço para a mobilização e conseguirem qualificá-la. A cooperação precisa, portanto, ser perfilada com outras dinâmicas sociais na Amazônia: na luta dos pequenos agricultores pelo acesso aos recursos públicos da forma como foi articulado no "Grito da Amazônia" em 1993; na luta dos movimentos urbanos por sanea-

mento básico; na luta dos pescadores contra a exploração da indústria pesqueira. Os movimentos terão êxito se conseguirem articular a elaboração de alternativas concretas com a capacidade de mobilização e confrontação social.

Os fóruns nos vários estados da Amazônia representam um passo importante nesta direção: formam uma aliança diferente daquela privilegiada pelo Programa Piloto. Um exemplo é o FAOR - o Fórum da Amazônia Oriental - que reúne movimentos urbanos como sindicatos dos trabalhadores urbanos e rurais, grupos ambientalistas, grupos de mulheres e negros e outros movimentos sociais. Os fóruns expressam também o desenvolvimento, dentro da sociedade civil da Amazônia, da idéia de que a luta pela preservação da floresta deve ser integrada a uma concepção política que englobe todos os moradores da Amazônia, inclusive a população urbana.

Sem profundas reformas sociais e políticas, sem uma superação da marginalização de amplas camadas da população, sem êxitos na luta contra a fome e a pobreza extremas, sem melhorias nos sistemas de saúde e educação não haverá na Amazônia uma proteção florestal duradoura. Desenvolvimento ecológico e social na Amazônia não devem ou não podem ser separados. Se a cooperação com o Programa Piloto - apesar das suas limitações - contribuir para o desenvolvimento de uma dinâmica social que fortaleça os grupos políticos e sociais que defendem um novo modelo de desenvolvimento então, certamente, ela terá cumprido um importante e positivo papel na Amazônia.

A FLONA TAPAJÓS: UM ESTUDO DE CASO

A Amazônia é uma região de nítida vocação florestal, como mostra o fracasso dos modelos de desenvolvimento que sempre começam com o desmatamento (agropecuária). As FLONAs podem ser uma contribuição central para um outro modelo que parta da preservação da floresta, demonstrando que o aproveitamento de recursos madeireiros pode ser compatível com a preservação.

Este trabalho é produto de uma pesquisa realizada em dezembro 1993, em Santarém. Fiz várias entrevistas com os atores envolvidos na questão da Floresta Nacional (FLONA) Tapajós: representantes das comunidades que residem na área da Floresta, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém (STR), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Grupo de Defesa da Amazônia (GDA), o Projeto Saúde e Alegria e o IBAMA. Também conversei com participantes da missão, de dezembro 1993, do Banco Mundial e dos países doadores. Além das entrevistas, o trabalho baseia-se nas elaborações escritas sobre a FLONA realizadas tanto pelo IBAMA como pelos grupos locais já mencionados.

Este trabalho tem por objetivo traçar um quadro da discussão em andamento, um resumo dos problemas e das avaliações dos envolvidos. Isto é importante porque a proposta das FLONAs é uma proposta nacional que visa uma estratégia central para a preservação e o uso racional dos recursos naturais das florestas do Brasil. Sendo um projeto estratégico, as FLONAs entram no Programa Piloto do G-7

e, conseqüentemente, na pauta da cooperação internacional.

Dentro do Programa Piloto foram identificados os três primeiros projetos para viabilizar as FLONAs: Tapajós, Caxiuanã (ambas no Pará) e Tefé (Amazonas). Sem dúvida, a FLONA Tapajós é a experiência mais avançada atualmente. Portanto, a discussão deste projeto pode trazer uma contribuição importante para o debate sobre as FLONAs em geral e desta parte do Plano Piloto em especial.

A proposta das FLONAs é abran-

este é um ponto crucial para o projeto e para novos conceitos de desenvolvimento na Amazônia.

As FLONAs - Conceitos Básicos

As FLONAs - Florestas Nacionais - integram (junto com as Florestas Estaduais e Municipais) a Categoria H do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Dentro deste sistema as FLONAs são definidas como "Unidades de Uso Direto", quer dizer, são descritas pelo

IBAMA como "áreas extensas, com cobertura florestal de espécies predominantes nativas, que oferecem condições para produção sustentável de madeira e de outros produtos florestais, proteção de recursos hídricos, manejo da fauna silvestre e recreação ao ar livre."

(IBAMA; SNUC:38) As FLONAs são então, basicamente, áreas para exploração de madeira. A definição dos objetivos primários não deixa dúvida. Em primeiro lugar aparece: "permitir exploração sustentável e manejo dos recursos de flora e fauna, principalmente madeiras e produtos florestais." (idem) A preser-

A discussão deste projeto pode trazer uma contribuição importante para o debate sobre as FLONAs em geral e desta parte do Plano Piloto em especial.

gente, complexa e polêmica. Seria pretencioso demais prometer uma avaliação integral da proposta em poucas páginas. Esta discussão, além de promover um resumo das linhas gerais do conceito das FLONAs, se concentrará na questão da participação dos seus habitantes e da sociedade civil. Entendo que

vação da diversidade biológica e dos recursos de fauna e flora, então, são definidos como objetivos secundários.

O instrumento para organizar o uso racional de uma FLONA deveria ser o Plano de Manejo, elaborado e gerenciado pelo IBAMA. A propriedade de uma FLONA é sempre pública e a administração é governamental.

A primeira FLONA foi criada em 1946, no Ceará. Hoje existem 39 unidades no país, cobrindo uma área de 12.604.730 ha, a maior parte situada na Região Norte. Na prática, porém, os projetos têm dificuldade de sair do papel. Só para 10 FLONAs existem Planos de Manejo "basicamente para produção madeireira" como o próprio IBAMA afirma. (IBAMA, 1993)

Desde sua origem o conceito de FLONA é voltado para a exploração de madeira tentando copiar ideais de manejo florestal da Europa. Só que nestes países (especialmente França e Alemanha) quase não existem populações tradicionais nas florestas. Por outro lado, há uma longa história de manejo florestal que foi estabelecido com uma fiscalização brutal (pena de morte para caça e derrubada ilegal!). Além disso, as florestas da Europa mostram características bem diferentes das florestas da Amazônia e da Mata Atlântica: a maioria é de floresta homogênea ou com poucas espécies e foram formadas, ao longo dos séculos, pela própria indústria madeireira. Ao copiar esta conceituação, a idéia de FLONA não considera a possibilidade de populações morando na floresta. Na sua concepção básica as FLONAs são uma mistura de conservação e preservação com exploração industrial (claro, sempre sustentável!) de madeira.

Na última apresentação do Projeto

FLONAs para o Programa Piloto, o IBAMA admite que "inicialmente o conceito de Florestas Nacionais era bastante restritivo, voltado exclusivamente para a exploração madeireira." (p:7) Atualmente existe um anteprojeto de lei sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Congresso com uma definição mais ampla das FLONAs. Mesmo assim, este anteprojeto segue os conceitos já citados do IBAMA, que colocam "a produção sustentável de madeira" em primeiro lugar mas concedem também o uso de "outros produtos florestais." (idem) Porém, no mesmo documento o IBAMA

A exploração madeireira tem demonstrado uma outra realidade: sendo feita de maneira predatória, vem acabando com partes da Floresta Amazônica (Sul do Pará).

frisa que alguma coisa realmente mudou: "O IBAMA trabalha hoje com este conceito mais amplo, de Manejo Integrado e Sustentado, com participação ativa da sociedade civil (organizações não-governamentais, empresas privadas etc) tanto na elaboração dos modelos quanto na incorporação dos benefícios. Em função disto, mecanismos anteriormente adotados, como o da exclusão das populações locais e desapropriação de terras, foram abandonados." (idem) Para viabilizar essa nova filosofia o IBAMA está elaborando uma proposta demonstrativa de "Manejo Integrado, Sustentável e Participativo" (MISP).

Uma proposta para a exploração racional e sustentável de madeira na Amazônia é, sem dúvida, necessária e faz sentido apesar da crítica à concepção técnica e restrita ao uso de recursos madeireiros com a qual tem se trabalhado até agora.

A Amazônia é uma região de nitida vocação florestal, como mostra o fracasso dos modelos de desenvolvimento que sempre começam com o desmatamento (agropecuária). As FLONAs podem ser uma contribuição central para um outro modelo que parta da preservação da floresta, demonstrando que o aproveitamento de recursos madeireiros pode ser compatível com a preservação. A exploração madeireira tem demonstrado uma outra realidade: sendo feita de maneira predatória, vem acabando com partes da Floresta Amazônica (Sul do Pará). Conseqüentemente a proposta do

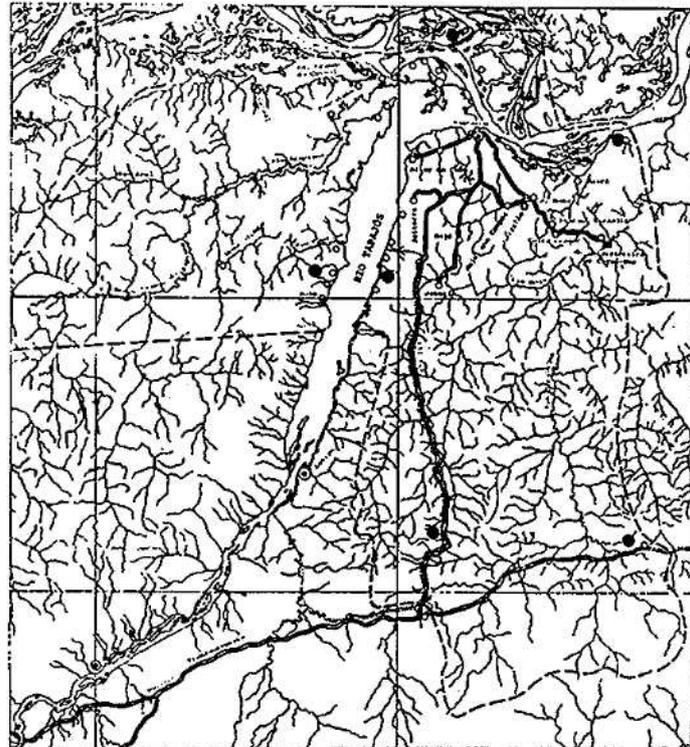
IBAMA para o Programa Piloto implica e formula uma crítica clara ao modelo vigente de exploração madeireira: "A inexistência de um modelo voltado para a exploração sustentada das florestas, a ausência de políticas setoriais específicas e as deficiências estruturais das instituições encarregadas de fiscalizar estas atividades historicamente são fatores que têm permitido a continuidade da exploração desordenada das florestas nativas."

Daqui certamente se justifica a importância de um conceito alternativo, especialmente voltado aos recursos madeireiros que ultrapasse a dicotomia entre uma conservação absoluta e o uso predatório. As FLONAs representam, então, realmente uma proposta estrategicamente central para Amazônia.

Breve história da FLONA Tapajós

A FLONA Tapajós foi criada pelo decreto nº 73.684, de 19.2.74. Estende-se por uma área de aproximadamente 600 mil ha à margem direita

O município de Santarém (PA)
 Geografia Humana
 Escala: 1: 1.000.00 (1cm= 10 KM no mapa original)



fonte: a) Fundação IBGE. Carta Internacional do mundo do milionésimo Folhas Santarém e Tapajós, 2ª ed. 1982.
 b) Prefeitura Municipal de Santarém. Mapa planimétrica de Santarém, 1987.

- Limite do município
- Limites da Floresta Nacional do Tapajós
- ==== Estradas
- ⊙ Sede de município
- localidades de mais de 2000 habitantes
- Localização dos conflitos de terra narrados aqui
- Usina Hidrelétrica de Curuá-Una

do Rio Tapajós nos municípios de Santarém, Aveiros e Rurópolis. Segundo as exposições do IBAMA, ao longo do Rio Tapajós vivem 431 famílias em 16 comunidades tradicionais. As entidades locais indicam um número diferente: 650 famílias à margem do rio*. Além destas comunidades encontram-se diversos colonos (assentados pelo INCRA) ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém. As comunidades vivem da pesca, da agricultura de subsistência (arroz e mandioca) e do extrativismo.

Desde que a FLONA foi criada, essas famílias nunca foram consultadas nem informadas sobre o projeto. Muitos ribeirinhos só souberam anos depois, em 1977, quando o IBDF começou a usar de repressão contra essas comunidades que se viram de repente vivendo numa FLONA. A idéia básica era “desapropriar os ribeirinhos e indenizá-los”. Essa linha de atuação reflete bem o conceito original da FLONA: um projeto em uma “terra de ninguém”, onde eventuais moradores eram vistos só como

um obstáculo. Por outro lado, para as comunidades a FLONA apareceu como uma ameaça, como um projeto para expulsar famílias que, em alguns casos, já moram há 200 anos na área. Além disso, a indenização era totalmente insignificante como admite o atual diretor da FLONA.

As comunidades entraram no projeto da FLONA lutando pela sua permanência na área e resistindo às ameaças e propostas do IBDF. A grande maioria não aceitou as indenizações, preferindo permanecer na terra. Para garantir os seus direitos as comunidades fizeram, em 1980, uma demarcação de limite com profundidade média de 10 km - para separar a área de uso tradicional da área da FLONA. “Entretanto, o mesmo nunca foi reconhecido e respeitado pelo IBDF, atual IBAMA.” (Posicionamento, S:1)

Só em 1983 o IBDF reconheceu provisoriamente a exclusão de áreas para uso das comunidades. Foi sob esta forma que a permanência das comunidades nas áreas tradicionais foi aceita. A partir daí o foco da discussão e das lutas mudou: não era mais uma questão da permanência das comunidades na área, mas de que maneira a permanência poderia ser garantida e relacionada à FLONA.

Em 1990 as pesquisas iniciadas por técnicos da EMBRAPA e do IBAMA na área da comunidade de Piquiatuba para a demarcação de árvores, causaram preocupações. As comunidades, junto com o STR e o Projeto Saúde e Alegria, convocaram uma assembléia (18.6.1991). Desta assembléia participou o res-

* Estes números encontram-se no “Posicionamento das entidades não-governamentais sobre a FLONA do Tapajós, de 6 de abril de 1993, assinado pelo STR, Comissão dos Moradores da FLONA, GDA, Projeto Saúde e Alegria e CPT. O resumo da história da FLONA baseia-se principalmente neste documento.

ponsável para a FLONA, Rinaldo Rolo de Almeida. As discussões resultaram na proposta de criar um "Grupo de Estudos da FLONA", que finalmente foi oficializado pelo Decreto Municipal de abril de 1992, dezoito anos depois da criação da FLONA. O Grupo de Estudos é composto de órgãos governamentais como o IBAMA, FCAP, EMBRAPA, EMATER, INCRA e a Câmara Municipal. Do lado das organizações não-governamentais participam CPT, GDA, STR, Projeto Saúde e Alegria e representantes das comunidades da FLONA.

A primeira reunião do Grupo de Estudo foi realizado em abril de 1992 e centrou-se na questão fundiária. Foram apresentadas três opções para regulamentar a relação entre a área onde as famílias podia produzir e a FLONA: "a) exclusão da área pura e simplesmente; b) exclusão da área com criação da APA (Área de Proteção Ambiental); e c) concessão de direito real de uso. A opção acertada foi a da exclusão com criação de APA (Posicionamento:2) A APA quase não restringe o uso produtivo da terra com tecnologias adaptadas.

Porém, até hoje a questão fundiária não foi resolvida. O IBAMA e outros órgãos governamentais não concordaram com a exclusão de um trecho de 10 quilômetros e propuseram uma área menor. Mesmo assim a reunião de abril 1992 representou um avanço significativo na participação das comunidades e da sociedade civil dentro do projeto da FLONA. (No projeto apresentado para o Programa Piloto a abordagem da questão fundiária é superficial e não dá conta dos conflitos existentes.) O responsável do IBAMA pela FLONA colocou que por falta de experiência "nós não sabemos qual é o tamanho

necessário" para as famílias. Uma solução para a questão depende agora dos resultados de um questionário que foi feito junto às comunidades em junho de 1993.

Infelizmente a reunião de abril de 1992 não foi o ponto de partida para uma intensificação da participação da sociedade civil. Em dezembro do mesmo ano uma parte do Grupo de Estudos foi convidada para participar de um Comitê Consultivo de Manejo da FLONA Tapajós para a Produção Sustentável de Madeira Industrial. É um projeto que o IBAMA havia desenvolvido junto a ITTO (Organização Internacional de Madeira Tropical). Para as entidades não-governamentais do Grupo de Estudo isso foi um choque: "Fomos pegos de surpresa já que nunca fomos informados sobre esse

A discussão sobre a FLONA e a participação da sociedade civil e das comunidades mostrava-se, até este ponto, com uma inserção fragmentada e pontual.

projeto que existe desde 1989. Neste projeto está prevista a exploração de 5 mil ha de madeira a ser realizada apenas por empresas incidindo, inclusive, sobre áreas de uso comunitário."

A discussão sobre a FLONA e a participação da sociedade civil e das comunidades mostrava-se, até este ponto, com uma inserção fragmentada e pontual. Dirigia-se a questões específicas (questão fundiária, Projeto ITTO) sem abranger uma participação integral e institucionalizada na FLONA como um todo. De certo modo a integração das FLONAs no Programa Piloto abriu um novo espaço e novas possibilidades para reverter esse quadro.

A FLONA e o Programa Piloto - Avanços e desafios

A viabilização das FLONAs na Amazônia entrou no Programa Piloto como uma parte do projeto "Unidades de Conservação de Uso Direto" que se divide em dois subprojetos: Reservas Extrativistas e FLONAs. O objetivo geral é "desenvolver e testar modelos para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais das Unidades de Conservação de Uso Direto" (Aide Memoire, Banco Mundial, março de 1993). Foram escolhidas três FLONAs (Tapajós, Tefé e Caxiúna) para elaborar e implementar em cada FLONA um Plano de Manejo Integrado Sustentado e Participativo (MISP) e uma proposta

para o Planejamento e Gerenciamento da FLONA.

Com a integração das três FLONAS abriu-se um novo espaço para a participação da sociedade civil. Através do GTA o setor não-governamental

conseguiu participar da discussão sobre o projeto global e não apenas de alguns de seus aspectos. Um representante do GTA (Eugênio Scannavino Netto, do Projeto Saúde e Alegria) e representantes das comunidades da FLONA participaram das discussões entre o Banco Mundial, países doadores e governo brasileiro. Entretanto, mais uma vez, este ponto de partida positivo gerou mais conflitos do que avanços reais.

Para não ter uma participação meramente decorativa, o envolvimento das ONGs e das comunidades não pode ser restrito à presença de alguns representantes nos encontros das missões do Banco Mundial. É necessário um amplo processo de

informação e discussão local que implique também na possibilidade de qualificação dos participantes através de, por exemplo, verbas para a realização de seminários e contratação de técnicos para estudos específicos. Neste sentido, foi marcada uma reunião ampla na FLONA (financiada pelo IBAMA) entre o governo e as comunidades para discutir o projeto em questão e fornecer as informações necessárias. Mas, uma semana antes da data prevista, o IBAMA informou que não financiaria mais o encontro. Mesmo assim a reunião foi mantida com recursos próprios das ONGs. As atas da reunião, realizada nos dias 7 e 8 de agosto de 1993, registram o seguinte: "O chefe da FLONA Tapajós do IBAMA-Santarém, Rionaldo Rolo de Almeida, acompanhado do Chefe Nacional das FLONAs do IBAMA-Brasília, Luiz Fernando da Cruz, chegaram no sábado um pouco antes do almoço, prestaram alguns esclarecimentos e depois se retiraram." Ficou combinada a realização de uma outra reunião que até agora não aconteceu. É óbvio que esta atitude dos órgãos governamentais não criou um clima de confiança, muito pelo contrário, como pude verificar nas entrevistas.

Um segundo equívoco aconteceu na última reunião com o Banco Mundial, de 30 de novembro a 9 de dezembro de 1993. Desrespeitando a existência de uma comissão eleita das comunidades - composta de quatro líderes e com mandato de representar os moradores da FLONA em qualquer fórum -, o IBAMA convidou para a reunião um morador que não fazia parte da comissão. Em uma das entrevistas que fiz, um integrante

da comissão, João Pedro Gonçalves Batista, não deixou dúvida que considerou a atitude do IBAMA um desrespeito às comunidades e não reconheceu qualquer legitimidade da

pessoa escolhida pelo IBAMA. Num protesto (não publicado), os grupos da região afirmam: "Quando é o próprio IBAMA que indica quais são os legítimos representantes das comunidades, não nos resta mais muito o que conversar."

Sem entrar nos detalhes destes atritos, podemos constatar que estes incidentes criaram um clima péssimo e uma desconfiança grande em relação ao IBAMA. Em vez de estabelecer mecanismos de participação efetiva, o IBAMA é visto pelos grupos locais como criador de obstáculos. Neste ponto todas as entrevistas que realizei foram unânimes.

Na última reunião da Missão do Banco Mundial com o governo brasileiro e representantes não-governamentais (novembro/dezembro de 1993) os impasses do Projeto FLONA ficaram óbvios. A Missão elaborou uma lista extensa de comentários e recomendações que, na verdade, implicam numa crítica aguda à proposta do IBAMA. A missão também concluiu que a maioria dos estudos de pré-investimento "ainda não cumprem os termos de referência acordados" (Ajuda Memória: 3). Um ponto altamente positivo neste resumo da Missão é o destaque dado à questão da participação:

"O êxito do subprojeto FLONA PP/G-7 dependerá fundamentalmente da participação adequada dos grupos nele envolvidos direta ou indiretamente. Atenção especial

Em vez de estabelecer mecanismos de participação efetiva, o IBAMA é visto pelos grupos locais como criador de obstáculos.

deve ser dada à integração das populações residentes nas FLONAs, das empresas madeireiras, das administrações públicas locais e regionais e das ONGs no sub-

projeto, tanto nas fases de elaboração quanto de implementação(...)

"As comunidades tradicionalmente envolvidas nas FLONAs, particularmente os residentes anteriores à criação das FLONAs, devem ter garantidos o seu espaço de participação e as suas bases de subsistência, incluindo agricultura, sistemas agro-florestais, criação de animais e extrativismo de produtos não-madeireiros, desde que não implique alterações nos objetivos das FLONAs." (idem:4)

O documento frisa também que "a participação deve ser entendida como um processo contínuo" e que na preparação da nova proposta uma participação adequada dos grupos envolvidos tem que ser assegurada.

Altamente instrutiva é a lista de tópicos para discussão e recomendações que se encontra no anexo do mesmo documento. A seguir algumas das questões que a Missão coloca:

"Quais são as razões porque o setor privado não adotou o manejo florestal sustentado? Qual é a definição do manejo florestal sustentado na qual esta proposta de projeto se baseia? Quais são os papéis, estratégias e conflitos das instituições oficiais que atuam na Amazônia (IBAMA, INCRA, SUDAM etc) que influenciam os desmatamentos? Quais são os outros fatores que contribuem para os desmatamentos na Amazônia? Qual é o estado atual da legislação com respeito ao manejo florestal sustentado?"

Quais são as perspectivas para a viabilidade econômica do manejo florestal sustentado de florestas tropicais nativas em geral e nas FLONAs em especial?"

Não faltam dúvidas. Na verdade, as perguntas levantadas mostram claramente a debilidade do estado atual dos conceitos básicos das

FLONAs. Estes questionamentos levantados pela Missão do Banco Mundial vão ao encontro de posições das ONGs. Além das dificuldades encontradas no processo de participação, podemos destacar duas falhas básicas na proposta:

□ Falta um conceito claro do que é um manejo florestal sustentado, e especialmente uma análise sobre a sua viabilidade econômica;

□ A proposta de FLONAs não é articulada com uma discussão e redefinição de políticas públicas para o setor madeireiro da Amazônia.

Existe então o perigo que, na melhor das hipóteses, nas FLONAs se estabeleçam áreas de proteção e manejo, enquanto que no resto da Amazônia o desmatamento e o uso predatório dos recursos florestais continuem. As FLONAs devem ser entendidas como uma proposta (estrategicamente importante) para uma reformulação ampla das políticas públicas voltadas para o setor madeireiro na Amazônia.

Por outro lado também houve divergências entre os representantes da sociedade civil e da Missão. O Banco Mundial recu-

sou a integração de projetos sociais na área de saúde e educação no projeto. Na proposta do IBAMA eram previstas também "ações de saúde e educação" (p:25). Na opinião da maioria dos participantes da Missão (parece, que não houve unanimidade neste ponto) planos de saúde e educação não fazem parte da lógica do projeto e significariam sobreposições. A crítica a esta definição restrita de FLONAs reuniu o IBAMA, as comunidades e ONGs. Entretanto, alguns dos entrevistados objetaram que a inclusão das questões de saúde e educação não foi feita de maneira correta. A questão social não foi incluída numa visão integral da FLONA, mas de qualquer maneira era uma resposta

imediate às reivindicações e reclamações das comunidades. Assim, corre-se o risco de praticar um assistencialismo puro com o objetivo de conseguir o apoio das comunidades: se vocês apoiam as propostas da FLONA, o IBAMA dá um posto de saúde...Portanto, a divergência não era sobre a questão de incluir ações na área social, mas como incluir.

Uma outra dificuldade nas negociações é decorrente do fato das Reservas Extrativistas (RESEX) e as FLONAs estarem juntas no mesmo projeto. Enquanto as FLONAs encontraram as dificuldades aqui descritas, o Subprojeto de RESEX esta muito mais avançado. Conseqüentemente houve preocupações por parte dos grupos envolvidos com as RESEXs que uma demora na aprovação do subprojeto FLONAs pudesse atrasar e atrapalhar o subprograma. Essa situação criou uma certa pressão nos representantes das FLONAs para não dificul-

A divergência não era sobre a questão de incluir ações na área social, mas como incluir.

tarem demais com suas críticas à proposta. O problema, na verdade, era a vinculação dos dois projetos. Como afirmaram participantes da reunião, esse impasse foi resolvido. O procedimento do subprojeto RESEX não depende dos avanços das FLONAs. Uma missão de appraisal (aprovação) já está prevista para março de 1994. Certamente, essa solução é altamente positiva para os grupos interessados na implementação de subprograma RESEX mas, por outro lado, mostra uma enorme dificuldade do Programa Piloto. A pretensão do programa é desenvolver estratégias interligadas para as florestas tropicais na Amazônia. Parece que nem no mesmo Projeto (Unidades de Conservação) o Pro-

grama consegue interligar dois subprojetos. Isto só vem fortalecer a preocupação de que o Programa Piloto não vai ser um programa para uma intervenção estratégica e interligada, mas sim um "balcão de projetos".

FLONA Tapajós e a Participação - Uma Avaliação Crítica

A descrição detalhada da história da FLONA Tapajós facilita um primeiro balanço das experiências com a participação das comunidades e da sociedade civil neste projeto. Fica bem claro que a implementação de uma participação eficaz está ainda em construção. Mas apesar de todas as dificuldades, é importante verificar que houve alguns avanços significativos: hoje a permanência e inclusão das comunidades tradicionais é aceita por todas as partes. Entre as ações repressivas do

IBDF e a situação atual alguma coisa mudou fundamentalmente. Essa mudança reflete também um fortalecimento da sociedade civil na Amazônia e um cres-

cimento de influência nas políticas públicas. Neste quadro o Programa Piloto, com seus instrumentos de participação institucionalizados, pode fortalecer essa tendência. Mas em vez de funcionar como ponto de partida para um processo de colaboração, a situação atual é marcada pela desconfiança e pelos conflitos permanentes. Os desafios e obstáculos principais, que atrapalham o processo de participação, são na minha avaliação os seguintes:

1. As FLONAs sofrem até hoje de um defeito originário dos conceitos básicos a partir dos quais as FLONAS foram criadas: eram projetos para áreas sem povos, que conceituavam a natureza meramente como

recursos naturais cuja exploração seria permitida e organizada por uma intervenção centralizada a partir do Estado. A existência de moradores só podia ser percebida como um obstáculo para a implementação de um projeto deste tipo. Num segundo momento, a permanência das comunidades foi aceita, mas elas não são uma parte integrante da FLONA. Assim, por elas a FLONA até hoje é percebida mais como um perigo do que como um avanço. A FLONA não é um projeto voltado para as comunidades. Para elas a história da intervenção do Estado criou uma impressão fatal: o IBDF/IBAMA oprime ou molesta os moradores e quer abrir a área para os madeireiros. Nas entrevistas essa percepção básica de FLONA como um projeto alienado foi formulada claramente.

"O projeto beneficia mais o IBAMA do que as comunidades". Essa foi uma colocação típica nas entrevistas com representantes das comunidades. O IBAMA, mesmo tendo alterado os conceitos básicos, não conseguiu enfrentar esta situação tão difícil com uma ofensiva para construir uma nova confiança. Perdeu-se em atritos permanentes.

2. Ficou a impressão que o IBAMA embora tendo aceito a permanência das comunidades, na verdade, não está percebendo a participação delas e da sociedade civil como uma base para a implementação da FLONA. A atuação do IBAMA nunca foi dirigida a um fortalecimento da participação. A postura do IBAMA fica bem clara na avaliação do papel das ONGs no projeto, apresentado para o Programa Piloto: "Em função da ausência do Estado, diversas entidades vêm atuando junto a estas comunidades, algumas ligados a igrejas e outras como entidades não-governamentais. Esta atuação, é

realizada de forma desordenada e não consegue suprir as necessidades básicas da população." Essa colocação reflete bem a desconfiança e o baixíssimo nível de reflexão sobre o papel da participação que não é percebida como um elemento constitutivo mas como uma resposta débil à ausência do Estado e sugere que se a atuação do Estado fosse melhor, as ONGs não seriam necessárias. Supondo que a análise do IBAMA sobre a forma desordenada

Fica bem óbvio que o IBAMA não tem uma política de fortalecer a participação mas de desqualificar no mínimo uma parte dos envolvidos neste processo.

da atuação das ONGs seja correta, o que o IBAMA fez para melhorar a situação? Teve uma política de capacitação e formação? Fica bem óbvio que o IBAMA não tem uma política de fortalecer a participação mas de desqualificar no mínimo uma parte dos envolvidos neste processo.

A mesma atitude se encontra num relatório de consultoria: "Modelo de Gestão de Florestas Nacionais" (2.10.93) O IBAMA é definido como "o órgão responsável final junto ao povo brasileiro", assim sendo "o responsável por todas as decisões e ações relativas ao uso e ao futuro das FLONAs; esta responsabilidade deve ser entendida e respeitada por todas as demais organizações governamentais e não-governamentais envolvidos com as FLONAs." (p.2)

O documento reconhece o papel da participação mas também deixa claro o que entende quando resumindo as experiências de um outro projeto afirma: "ser impossível man-

ter um programa de preservação sem o total apoio governamental, além do amparo de uma organização não-governamental (Projeto TAMAR)." Então, a participação do setor não-governamental é entendida como amparo "além". Que grande contribuição para a discussão sobre o papel da sociedade civil no Brasil!

Por outro lado já é notória a tentativa de desqualificação das organizações não-governamentais:

"O relacionamento das FLONAs com ONGs e com órgãos governamentais evidenciou-se de modo claro apenas na FLONA de Tapajós: observou-se uma grande desinformação sobre o IBAMA, suas atribuições e seus projetos, bem como um despreparo de alguns interlocutores..." (p:6)

Resumir uma história de conflitos só como se fosse uma falta de informação é querer negar estes conflitos e culpar as ONGs. Existe uma única consolação: a última Missão do Banco Mundial criticou duramente os estudos de pré-investimento e até propôs o cancelamento dos contratos sem pagamento final.

3. Por outro lado, porém, não é possível negar que o processo de participação realmente enfrentou dificuldades por parte das comunidades e das ONGs. Inicialmente a intervenção desses atores era direcionada mais para assegurar a sobrevivência e os direitos dos moradores tradicionais do que para influenciar o projeto de FLONA como um todo. Para entrar na discussão de um projeto tão complexo como a FLONA com propostas concretas é indispensável um trabalho intenso, por exemplo, sobre o conceito de manejo sustentável. Neste sentido, os atores locais têm pouca experiência. Isto não pode ser nem uma

surpresa nem uma crítica, é um fato que deve levar a ações para a mudança deste quadro. A participação deveria ser conquistada num processo, que incluísse uma política de formação e de assistência técnica. É uma ironia triste que, nas negociações da última Missão do Banco Mundial, os países doadores (o KFW da Alemanha) contaram com o apoio de um consultor de uma ONG reconhecida por seu trabalho significativo sobre a FLONA (REBRAF), enquanto a parte não-governamental (três pessoas) sem preparo técnico teve ainda que engolir um participante indicado pelo IBAMA.

4. O projeto de FLONAs mostra uma particularidade que o diferencia de outros projetos do Programa Piloto. Enquanto nos projetos com RESEX ou Reservas Indígenas existem atores sociais

definidos, organizados, estruturados e legitimados (o CNS e a COIAB), os atores nas FLONAs só agora aparecem no palco. Eles não são organizados ou possuem uma organização incipiente, não têm uma articulação nacional ou regional e têm que enfrentar um projeto onde a sua participação só agora começa a ser valorizada (nos discursos do Programa Piloto) e cuja filosofia original os excluía. Nem dentro do Programa Piloto houve uma articulação entre os "atingidos" das três FLONAs, ou no mínimo das duas (Tapajós e Tefé) onde existe um número significativo de moradores.

Frente a esta situação a participação dentro do Programa Piloto não pode ser restrita à uma pessoa do GTA e convites para alguns atores sociais. Sem uma proposta abrangente e uma política ativa de fortalecimento dos atores sociais a participação é meramente decorativa.

5. As FLONAs são parte de uma proposta para uma nova política de uso sustentado de recursos florestais

na Amazônia - ou melhor: deveriam ser. Caso contrário, no melhor dos casos, só criará ilhas num quadro de destruição generalizada. Neste sentido, os questionamentos já citados da última Missão merecem uma atenção maior.

A idéia original do Programa Piloto não é implementar alguns projetos bonitinhos, mas reverter a situação de um desmatamento predatório na Amazônia. As FLONAs poderiam ter um papel importante se fossem ligadas a uma nova política madeireira na Amazônia. A participação dos setores não-governamentais não pode se restringir às FLONAs,

As FLONAs são parte de uma proposta para uma nova política de uso sustentado de recursos florestais na Amazônia.

mas tem que unir uma articulação específica (nas FLONAs) com uma atuação mais abrangente na área de políticas públicas voltadas ao setor madeireiro. Caso contrário, a participação da sociedade civil não irá além de "brincar nos campos do senhor", brincadeira bastante cansativa e desgastante, um buraco negro para as energias e possibilidades do setor não-governamental. Portanto, um grande desafio para o Programa Piloto, se ele não quiser perder totalmente os objetivos originais, será ajudar na construção de uma nova política madeireira na Amazônia com participação da sociedade civil.

Para o setor não-governamental é necessário articular melhor as iniciativas voltadas para a questão da madeira. Houve por exemplo, em dezembro 1993, em Manaus um encontro "Madeira e Desenvolvimento Sustentável", que contou com a participação de sindicatos, organizações indígenas e seringueiros e elaborou uma "Plataforma

Comum". Infelizmente, neste documento importante falta uma discussão sobre a proposta das FLONAs.

Consequências e propostas

Na já mencionada reunião das comunidades da FLONA Tapajós em agosto de 1993, na comunidade de Tauari foram formuladas algumas propostas e reivindicações. Destacam-se os seguintes pontos principais (em resumo):

1. Solução para a questão fundiária.

Para dar assistência aos moradores é necessário conseguir a consultoria de um advogado especializado em direito ambiental e a elaboração de uma cartilha explicando as diferentes opções fun-

diárias.

2. A instalação da Comissão da FLONA onde cada comunidade terá um representante. Criação de uma associação dos moradores da FLONA e de uma comissão geral para todos os assuntos da FLONA onde a participação comunitária seja paritária.

3. Garantir assessoria e capacitar as comunidades para participarem do gerenciamento dos projetos da FLONA.

4. Um amplo apoio no desenvolvimento da produção rural, na área de saúde, educação e infra-estrutura comunitária.

5. Paralisação de qualquer exploração de madeira, enquanto não se encaminhar a resolução da questão fundiária e garantir a participação dos moradores da FLONA na sua exploração.

Na minha avaliação qualquer progresso na participação depende por

um lado de uma organização melhor das comunidades (criação de uma associação) e de uma estrutura definida de gerenciamento da FLONA com ampla participação da sociedade civil. As reivindicações apontam claramente nesta direção, colocando a solução da questão fundiária como o ponto de partida. Por outro lado acho que essas reivindicações, ligadas diretamente à FLONA Tapajós, têm que ser ampliadas. A sociedade civil deveria conseguir uma participação maior no projeto de FLONAs dentro do Programa Piloto. Para garantir isso, a simples participação de representantes não-governamentais locais e do GTA nas negociações com o Banco Mundial não é suficiente.

Temos que iniciar uma discussão articulada com os moradores das outras FLONAs, os municípios envolvidos e os grupos locais interessados. Parece que na área de outras FLONAs esse processo nem começou. Um primeiro passo pode ser uma visita de um grupo da FLONA Tapajós às outras FLONAs para depois organizar um primeiro encontro dos "atingidos" das FLONAs dentro do Programa Piloto.

Mas as três FLONAs que entram

no Programa Piloto não constituem uma realidade isolada. São três de 39 FLONAs e fazem parte da SNUC. Uma discussão mais ampla sobre esse sistema na região da FLONA Tapajós parece inexistente.

Os conflitos entre os conceitos de Unidades de Conservação (UCs) e os moradores tradicionais marcam nacionalmente estes projetos. Na região da Mata Atlântica existe uma discussão polêmica sobre este assunto e um certo acúmulo de como lidar com estes conflitos. Um intercâmbio entre essas experiências pode representar um avanço importante e promover uma articulação melhor dos moradores nas UCs. Em São Paulo um conselho de moradores tradicionais da Mata Atlântica está em formação. Sem dúvida, a questão dos moradores dentro das UCs é uma questão nacional - e até internacional. O problema é a grande segmentação dos atores sociais. Mas como existe o Movimento dos Atingidos das Barragens podemos pensar numa articulação maior dos "atingidos" das UCs, já que existe uma semelhança entre os moradores das FLONAs e os atingidos das barragens: num certo sentido, eles se sentem como atingidos por um

projeto estranho e até hostil. O desafio se encontra na possibilidade de sair da categoria de atingidos para conquistar uma parceria verdadeira, partindo de um primeiro encontro ou seminário nacional que possa levar a propostas que ultrapassem os limites de cada UC em questão e unifiquem as discussões locais.

Um objetivo central também seria a discussão sobre o manejo sustentável especialmente de recursos madeireiros. No caso da Amazônia o primeiro passo seria, sem dúvida, uma melhor articulação entre as três FLONAs dentro do Programa Piloto e um intercâmbio com outras iniciativas na questão da madeira.

Estas propostas podem parecer pretenciosas. Mas se não avançarmos no mínimo um pouco nesta direção, a participação nas FLONAs e no contexto do Programa Piloto vai ficar particularizada, segmentada e isolada. No melhor dos casos vai beneficiar as comunidades locais (que aliás não é pouca coisa) mas não vai contribuir para uma nova definição de políticas públicas na Amazônia e conseqüentemente não vai contribuir para os objetivos básicos do Programa Piloto. □

Vídeos sobre a Amazônia:

MIGRAR O ULTAR II

VHS, 36', 1992, NTSC
Direção: Vilmon Ferreira
Produção: FASE Guaporé

Vídeo sobre o Movimento de União dos Lavradores do Vale do Guaporé (MT). Esta produção aborda a problemática da solidão do camponês e a busca de solidariedade no campo através da organização e da articulação entre os grupos.

O GRITO DO CAMPO

VHS, 34', 1992, NTSC
Produção: FASE Amazônia/Campos/Cepepo e Unipop

A mobilização dos pequenos produtores na luta pela posse da terra no Estado do Pará.

DESATANDO OS NÓS

VHS, 25', 1991, NTSC
Produção: FASE Belém/Cepepo

A luta dos pequenos produtores (agricultores, pescadores e pequenos empresários) para assegurar a aplicação concreta da conquista popular na Constituição de 1988, ou seja, o Fundo Nacional de Financiamento do Norte (FNO). Esta luta se expressou no Pará através de duas manifestações de massa em 1991. Além de sintetizar estas duas manifestações através de imagens, o documentário fundamenta a apli-

cação do FNO para os pequenos produtores e convida-os a continuar na luta.

CARAJÁS - PALCO DE NOVAS LUTAS?

VHS, 40', 1988, NTSC
Produção: FASE Regional do Norte/Cepepo

Documentário que resgata a histórica presença dos interesses estrangeiros sobre as riquezas do Brasil. Este documentário mostra ainda as formas de organização e luta dos trabalhadores ferroviários, metalúrgicos e camponeses frente aos grandes projetos.

CAPITAL COMERCIAL E USURÁRIO

VHS, 40', 1988, NTSC
Produção: FASE Capanema e Lavradores Unidos de Nova Timboteua

Trata do tema da exploração embutida nas relações que se estabelecem no campo entre os pequenos lavradores e os comerciantes. Contém depoimentos de lavradores, uma exposição analítica destas relações e a apresentação de algumas iniciativas na resistência a esta situação.

A LEI E A VIDA

VHS, 35', 1992, NTSC
Direção: Eduardo Coutinho
Produção: CECIP

Este documentário apresenta um quadro da Legislação Ambiental no Brasil a partir de casos concretos que ilustram artigos referentes ao tema na Constituição de 1988.

AMAZÔNIA SOMOS NÓS

VHS, 33', 1991, NTSC
Produção: FASE Belém/Cepepo

Os agricultores e pescadores de Afuá, na região das ilhas da foz do Rio Amazonas, Estado do Pará, levantam a sua voz como "povo da floresta" denunciando o modelo de desenvolvimento predatório que destrói o meio ambiente e os seus meios de vida.

O RIO DE MERCÚRIO

VHS, 44', 1991, NTSC
Direção: Zoli Schuwarcz
Produção: Stug Video Productions/The Netherlands

O vídeo discute a situação atual em Serra Pelada. Depois de anos de exploração pelo garimpo, esta região encontra-se completamente perfurada e esgotada. Mesmo assim, centenas de homens vão em busca do Eldorado. Mas tudo que encontram é miséria, doença e morte causada pela contaminação do mercúrio.



Onde adquirir:

FASE - Rua Bento Lisboa, 58 - Catete - CEP 22221-011 - Rio de Janeiro-RJ
Telefone: (021) 286-1596 com Victoria Borlani

Sobre o autor:

Thomas Fathauer é formado em sociologia pela Universidade Münster (Alemanha). Desde 1984 visitou várias vezes o Brasil e escreveu para revistas, jornais e livros sobre a situação social e os movimentos sociais no país. Em 1992 começou a trabalhar na FASE como cooperante do SACTES (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social). Integra a área de Meio Ambiente e Desenvolvimento e trabalha especialmente sobre a questão da participação da sociedade civil em projetos de desenvolvimento na Amazônia.

Bibliografia

ARNT, Ricardo e SCHWARTZMAN, Stephan. **Um artifício orgânico: transição na Amazônia e ambientalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. 366p.

COSTA, Francisco. **Ecologismo e questão agrária na Amazônia**. Belém: SEPEQ/NAEA/UFGA, 1992. 81p.

DIEGUES, Antônio Carlos. Populações tradicionais em Unidades de Conservação: O mito moderno da natureza intocada. In: VIEIRA, Paulo Freire e MAIMON, Dália (orgs.). **As ciências sociais e a questão ambiental: Rumo à interdisciplinaridade**. Belém: NAEA; Rio de Janeiro: APED, 1993. 298p.

FEARNSIDE, Philip. Desmatamento e desenvolvimento agrícola na Amazônia brasileira. In: LENA, Philippe e OLIVEIRA, Adélia (orgs.). **Amazônia: A fronteira agrícola 20 anos depois**. Belém: CEJUP, 1992. p.207-222.

GAWORA, Dieter. Indianisches Heilwissen. **Entwicklung und Ländlicher Raum**, n. 1, 1992.

HEIN, Wolfgang (org.). **Umweltorientierte Entwicklungspolitik**. Hamburg: Deutsches Übersee Institut, 1991. 448p.

LATEINAMERIKA ANALYSEN DATENDOKUMENTATION. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, n.19, nov. 1992. 158p.

LEROY, Jean-Pierre. **Uma chama na Amazônia**. Rio de Janeiro: FASE; Petrópolis: Vozes, 1991. 213p.

NACHTIGÄLLER, Jutta. Internationale Handlungsstrategien zum Schutz der Erdatmosphäre. In: HEIN, Wolfgang (org.). **Umweltorientierte Entwicklungspolitik**. Hamburg: Deutsches Übersee Institut, 1991. p.183-194.

NIEMETZ, Carsten (org.). **Das Regenwaldbuch**. Berlin e Hamburg: Paul Parey, 1992. 223p.

PINTO, Lúcio Flavio. **Amazônia a fronteira do caos**. [Belém?]: Falangola Editora, [s.d.]. 159p.

PROPOSTA: Experiências em educação popular. Amazônia oriental: trabalhadores rurais e meio am-

biente. Rio de Janeiro: FASE, a. 15, n. 48, mar. 1991. 52p.

REICHHOLF, Josef H. **Der Tropische Regenwald**. München: dtv, 1990. 207p.

REIS, Eustáquio. A Amazônia e o efeito-estufa. In: **Perspectiva da economia brasileira 1992**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p.569-583.

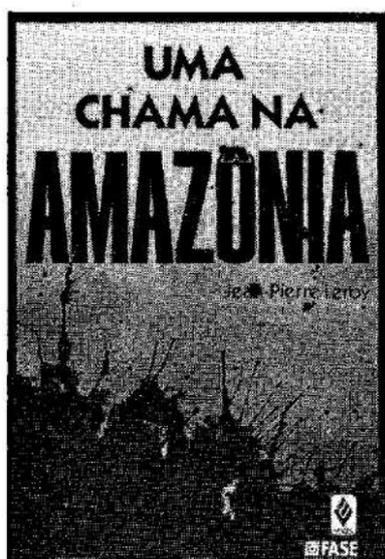
ROS FILHO, Luiz Carlos. **Financiamento para o Meio Ambiente**. Brasília: IEA, 1994. 124p.

SIMONIS, Udo. **Globale Klimakonvention**. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, 1991. 49p.

ULRICH, Detlev e KÜRZINGER-WIEMANN, Edith. Umweltbewegung und Entwicklungspolitik. In: HEIN, Wolfgang (org.). **Umweltorientierte Entwicklungspolitik**. Hamburg: Deutsches Übersee Institut, 1991. p.165-182.

ZENK, Günther. Pilotprogramm zur Erhaltung brasilianischer Regenwälder. **Lateinamerika Analysen Daten Dokumentation**, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, n.19, nov. 1992. p.65-68.

PUBLICAÇÕES DA FASE



Uma Chama na Amazônia

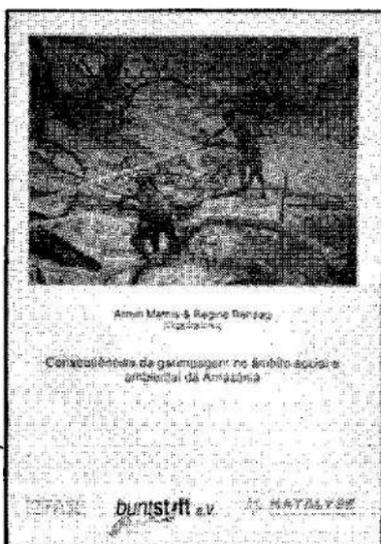
Jean-Pierre Leroy

Nestes últimos 20 anos, a Amazônia atraiu definitivamente a cobiça do capital. Especulação fundiária, mineração, empreendimentos duvidosos, predadores, freqüentemente sustentados artificialmente por recursos públicos trazem à região um desenvolvimento pervertido. Frente a tal situação, forma-se progressivamente uma consciência amazônica; fruto de uma história de resistência, de lutas e de afirmação.

O campesinato do Norte é um destes atores e este livro mostra através da história recente dos lavradores e pescadores de Santarém e dos colonos da Transamazônica como e por que conquistar o direito de participar da discussão e das decisões sobre o futuro da Amazônia.

Anais do Seminário de Estudos Sobre o Programa Piloto Para a Amazônia

O conteúdo do documento caracteriza-se por uma coletânea de informações sobre os principais Planos e Programas em implantação ou em vistas de serem implantados na Região Amazônica e, principalmente, sobre os investimentos financeiros. As dificuldades encontradas para a obtenção de informações atualizadas por parte das instituições oficiais justificam a insuficiência de informações que certamente será detectada. O que se pretende com este trabalho é permitir uma avaliação mais circunstanciada dos recursos previstos para o Programa Piloto relacionando-os ao conjunto dos investimentos envolvido em programas de desenvolvimento na Amazônia.



Conseqüências da Garimpagem no Âmbito Social da Amazônia

Armin Mathis & Regine Rehaag

Este Seminário representa um momento no qual a sociedade, através da fala de vários de seus segmentos sociais e entidades, se interroga sobre o garimpo na Amazônia. A abordagem adotada inclui vários ângulos sobre o significado do garimpo no contexto regional. É isso que imprime um caráter inédito a este Seminário – porque reflete os impactos ambientais, os impactos sociais, a questão da comercialização e da poluição –, mas sem dissociar das questões que dizem respeito à qualidade de vida e às condições de trabalho no garimpo.

O Cerco Está se Fechando

Jean Hébette (org.)

Os povos indígenas e os trabalhadores rurais têm posto em questão, na sua prática, não só o pacto que sustenta o regime político brasileiro, mas também o modelo autoritário e antidemocrático que decorre da associação entre o capital e a propriedade fundiária, estabelecida durante a Ditadura Militar. Os grandes projetos contribuíram decisivamente para despertar o demônio da política, adormecido na alma dos humilhados e desvalidos da terra, que põe em questão mais do que esses projetos – põe em questão o direito de propriedade (tal como está formulado, em função dos interesses do grande capital rentista e especulativo) e as relações do poder, de que os grandes projetos são o produto corrosivo.



ONDE ADQUIRIR

FASE – Rua das Palmeiras, 90 – Botafogo

Telefone: (021) 286-1596 – CEP 22270-070 – Rio de Janeiro – RJ

“ **A** Amazônia é a última página, ainda a escrever-se, do Gênese”, declarou em 1907, Euclides da Cunha. Entretanto uma boa parte desta história já foi escrita - e não só pelos brasileiros. Inúmeros planos transformaram a região num laboratório de conceitos e ideologias de desenvolvimento e instalaram na Amazônia um campo de manobras para as políticas nacionais e internacionais. Mas um aspecto uniu todos estes esforços: não seriam as populações da Amazônia a decidirem sobre seu destino.

O resultado é conhecido: um desenvolvimento predatório que ameaça destruir o ecossistema que possui a maior biodiversidade no mundo. Mas nem tudo está perdido. Dentre as forças que pretendem salvar a floresta tropical, encontram-se o Banco Mundial e o grupo dos sete países mais ricos do mundo. Eles elaboraram junto como o governo brasileiro um ambicioso “Programa Piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil”, que prevê a participação dos índios, seringueiros e ONGs. Quase três anos depois da aprovação do Programa Piloto em Londres, podemos tentar fazer um primeiro balanço. Eis o tema abordado por este número de Cadernos de Proposta.