



DO AVANÇA BRASIL AO PPA DE LULA O QUE MUDOU DO PONTO DE VISTA AMBIENTAL NA AGENDA DO DESENVOLVIMENTISMO NA AMAZÔNIA

Mary Allegretti

A análise das políticas públicas implementadas na Amazônia nos últimos 30 anos serve para evidenciar que o modelo econômico inaugurado pelos militares, baseado na economia de fronteira, continua vigente até hoje, embora o destino dos recursos se tenha alterado: enquanto inicialmente se visava atrair investimentos privados para a região, hoje a preocupação é assegurar ganhos estáveis e margens ampliadas de lucratividade com a diminuição de custos de transporte, de investimentos em tecnologia e infra-estrutura. O exame das políticas públicas mostra também que outra economia, florestal, vem protegendo a integridade do

território e a reprodução de grupos humanos há mais de 500 anos, economia que teve papel decisivo no mercado internacional no período da borracha, no início do século passado. Os descendentes dessas populações, ameaçados pela expansão da fronteira e em aliança com ambientalistas, deram origem a um novo paradigma para o desenvolvimento da região, baseado no uso sustentável de recursos naturais. As taxas de desmatamento e os conflitos sociais são os indicadores da disputa entre as duas tendências. O futuro depende portanto da capacidade do governo de garantir a hegemonia da sustentabilidade sobre a expansão da fronteira.

Introdução

Ilustração de abertura:

Deco cortando seringa. Deco é coordenador do Grupo de Surucuaá de Oficinas Caboclas do Tapajós, Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns. Fotografia de David G. McGrath, julho de 2000.

¹ Ver AMIGOS DA TERRA – AMAZÔNIA BRASILEIRA. Desmatamento na Amazônia é o segundo maior da história. *www.amazonia.org.br*, maio 2005.

O desenvolvimentismo na Amazônia – e seu indicador mais visível, o desmatamento – começou com os militares em 1970, alcançou o índice mais alto com a eleição de um intelectual para presidente em 1995 e o segundo lugar na escala coincidiu com o ápice da democracia no país, em 2005, na gestão de um operário eleito presidente. Os dados a seguir mostram a área desmatada em quilômetros quadrados entre 1994 e 2004.¹

Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Área	14.896	29.059	18.161	13.277	17.383	17.259	18.226	18.165	23.266	24.430	26.130

Fonte: Ministério do Meio Ambiente

Durante todo esse período de trinta e cinco anos, independentemente do perfil político ou técnico de quem esteve à frente do país, a devastação foi crescente, incentivada, patrocinada e viabilizada pelo Estado. Inicialmente por meio de incentivos fiscais generosos para atrair empreendimentos privados; depois como resposta a pressões dos mesmos setores econômicos que, já instalados, demandam investimentos para ampliar a competitividade, assegurar ganhos estáveis e margens ampliadas de lucros via diminuição dos custos com transporte, tecnologia e infra-estrutura produtiva².

É o que vários autores definem como “economia de fronteira”, o desenvolvimento econômico de áreas remotas, sem direitos de propriedade definidos, viabilizada por políticas públicas que incentivam o acesso aos recursos naturais e seu uso predatório.³ Na agenda do desenvolvimentismo a natureza é vista como um espaço de suprimento infundável de recursos e a questão ambiental é uma externalidade inevitável do progresso, que requer políticas e instrumentos regulatórios para evitar ou diminuir os danos causados pelas atividades produtivas. A política pública principal tem sido a de criação de áreas protegidas, uma maneira de assegurar que espaços representativos de diferentes ecossistemas permaneçam intocados face à expansão contínua e irreversível da economia.

O controle sobre os recursos da Amazônia não ocorreu, porém, sem conflitos. Os agentes da fronteira, ao expandirem seus negócios, encontraram uma outra economia, baseada na coleta e no processamento de produtos de base florestal, que vem assegurando o controle e a integridade do território, bem como a reprodução de grupos humanos, indígenas e extrativistas, há mais de 500 anos. Esse tipo de

² Ver artigo de Phillip Fearnside sobre as articulações entre as obras de infra-estrutura e a expansão da soja na Amazônia. FEARNSIDE, Phillip. Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. *Environmental Conservation*, 28:23-38, 2001.

³ SCHMINK, M. & WOOD, C. *Contested Frontiers in Amazonia*. New York: Columbia University Press, 1992.
HALL, Anthony. *Sustaining Amazonia*. Manchester: Manchester University Press, 1997.

economia teve papel decisivo no mercado internacional no período da borracha, nas últimas décadas do século XIX e primeiras do XX. Muitas décadas depois, os descendentes dessas populações, sem títulos legais sobre as áreas ocupadas por gerações, mas com direitos de posse assegurados, reagiram e se organizaram para defender seus territórios, dando origem a um movimento social de base sindical voltado para a defesa dos recursos naturais dos quais sempre dependeram para sobreviver.

Esse confronto, típico de regiões de fronteira em expansão, pode ser denominado de conflito socioambiental: a competição entre dois ou mais grupos sociais, com diferentes níveis de renda e de poder político, em relação ao acesso, uso e manejo de recursos naturais com alto valor econômico como terra, floresta, ouro ou madeira.⁴

Em alianças estratégicas com cientistas e segmentos do movimento ambientalista nacional e internacional, comunidades extrativistas da Amazônia passaram a defender um novo conceito de política pública: a proteção de territórios e recursos para aqueles que tradicionalmente os utilizam, em compensação pelo papel que desempenham de protetores da floresta e guardiães da biodiversidade.⁵

A síntese dos últimos trinta anos é, assim, de um lado, uma taxa de desmatamento que saiu de cerca de 2,5% em 1973 para mais de 17% do total do território em 2005, o equivalente a mais de 600 mil km² de florestas derrubadas; de outro, no mesmo período, a regularização de mais de 30% de áreas públicas, tanto para uso de comunidades indígenas e tradicionais quanto para a conservação estrita da natureza.

O resultado desse processo histórico é um confronto permanente em torno de diferentes conceitos a respeito da natureza, dos direitos sobre recursos naturais, do papel da Amazônia no desenvolvimento do país e das prioridades relativas à alocação de recursos públicos, financeiros, humanos, tecnológicos e de infra-estrutura. De um lado, as políticas econômicas facilitam investimentos que visam o acesso à terra e aos recursos; de outro, as políticas ambientais viabilizam o avanço da agenda da sustentabilidade. Mesmo sem ter hegemonia, é inegável que essa agenda vem ganhando importância e se aperfeiçoando nas últimas décadas, colocando-se como contraponto permanente à outra. Pelas dificuldades inerentes a esse avanço, é quase impossível afirmar que alguma ação esteja sendo feita pela primeira vez, pois quase sempre é acúmulo em relação à etapa anterior.

O quadro se reveste de maior complexidade quando se reconhece que as decisões sobre a Amazônia extrapolam

⁴ LITTLE, Paul. *Amazonia: Territorial Struggles on Perennial Frontiers*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

⁵ CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. M. & ALMEIDA, Mauro W. B. de. Indigenous People, Traditional People and Conservation in the Amazon. *Daedalus/Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 129(2): 315-338, 2000.

os agentes locais, uma vez que a região faz parte de um ecossistema partilhado por outros oito países, cujas fronteiras estão sob permanente ameaça do narcotráfico, e que é território definido como patrimônio nacional pela Constituição, cujas decisões a respeito do presente e do futuro repercutem internacionalmente, não só pelo potencial de riquezas, mas pelo papel estratégico na proteção climática global.

Nesse peculiar e complexo contexto, algumas perguntas são recorrentes: se o papel do Estado tem sido o de implementar políticas que beneficiam as forças de mercado que consomem os recursos da floresta, quais são as forças públicas que garantem o interesse nacional definido pela Constituição? Quais os espaços institucionais responsáveis pela mediação de conflitos e pela necessária separação entre interesses legítimos e ilegais? Como esperar políticas de proteção do mesmo Estado que incentiva a devastação? Qual o papel da sociedade civil nesse confronto?

Para refletir sobre essas questões, é preciso, primeiro, analisar a história moderna e identificar elementos que contribuem para compreender o que ocorre no presente; em seguida, analisar como a agenda da sociedade civil vem convivendo com as pressões do mercado nos anos recentes e como os conflitos se expressam nas políticas públicas; destaque é dado para os programas *Brasil em Ação* e *Avança Brasil*, nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso; por último, procura-se definir e elencar as prioridades para o presente, para que seja possível visualizar um futuro para a região, tendo como referência a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva.

A história como referência

Três eventos principais sintetizam a história da Amazônia no século XX e condicionam as possibilidades da região no futuro: a exploração da borracha e ocupação do território no final do século XIX; a expansão da fronteira agropecuária e mineral com desmatamento e urbanização na metade do século XX; os movimentos sociais vinculados à defesa da natureza como meio de vida e a mobilização da sociedade civil urbana em torno da agenda ambiental nas duas últimas décadas. Todos são paradigmáticos para se compreender o presente, principalmente quando se analisam as inter-relações entre variáveis econômicas, sociais e ambientais.

O primeiro evento, entre 1870 e 1915, inseriu a Amazônia no mercado industrial internacional, gerou divisas para o país, valorizou um recurso natural exclusivo da região, mas se implantou com um sistema profundamente injusto de organização da produção, uma espécie de escravidão

por dívidas, o aviamento. Baseado em matéria-prima nativa da região, levou à ocupação física de toda a bacia, inclusive à incorporação de um novo território, o Acre, como resultado da Revolução Acreana do início do século XX, gerou dividendos tão relevantes que ficou em segundo lugar na pauta de exportações do país, após o café, e mudou a face urbana de cidades como Belém e Manaus. Em linguagem contemporânea, agregou valor à natureza, viabilizou retorno econômico, mas com um alto custo social.

Cinquenta anos depois, na década de 1970, o segundo evento recolocou a região na pauta de exportações do país, tanto pela extração de recursos minerais, como pela transposição de sistemas de produção predominantes em outras partes do país, como a agricultura e a pecuária extensivas. Políticas públicas específicas de incentivos fiscais tiveram como justificativa uma ideologia de segurança nacional e de ocupação de espaços considerados vazios.⁶ No caso da exploração agropecuária, o impacto ambiental foi significativo, os conflitos sociais numerosos e recorrentes, o sistema de produção, na maior parte dos casos, injusto, inclusive similar à escravidão, e a base natural original foi inteiramente destruída e substituída. Apesar dos efeitos danosos do ponto de vista social e ambiental, o retorno econômico foi essencial como forma de gerar divisas e permitir ao país pagar a dívida externa.

O único fenômeno realmente novo surgiu na década de 1980, como resultado dos conflitos entre um modelo e outro e como síntese crítica das duas situações anteriores – movimentos socioambientais liderados por descendentes dos trabalhadores da borracha do final do século XIX, dos soldados envolvidos na conquista do Acre e dos soldados da borracha mobilizados durante a segunda guerra mundial. Reivindicando o reconhecimento de direitos históricos sobre a terra e a floresta, elaboraram políticas, implantaram uma reforma agrária e se constituíram no primeiro movimento ambiental de base social do Brasil e do mundo.⁷ Este movimento representou, ao mesmo tempo, uma crítica ao modelo da fronteira e um resgate da melhor herança da história da borracha que foram sintetizados em uma política pública de conciliação entre meio ambiente e desenvolvimento com fortalecimento da economia de base florestal em um contexto novo de mercados globalizados.

Os governos democráticos, de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso, com maior ou menor sucesso, desenvolveram políticas voltadas para diminuir o peso da herança militar e ampliar o da sociedade civil nas políticas públicas para a Amazônia. Na prática o resultado foi ambíguo:

⁶ HECHT, Susanna & COCKBURN, Alexander. *The Fate of the Forest. Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. Verso: Mahar, 1989.
MAHAR, Dennis J. *Frontier Development Policy in Brazil: A Study of Amazonia*. New York: Praeger, 1979.

⁷ ALLEGRETTI, Mary H. Extractive reserves: An alternative for reconciling development and environmental conservation in Amazonia. In: ANDERSON, A. B. (Ed.). *Alternatives to Deforestation: Steps toward Sustainable Use of the Amazonia Rain Forest*. New York: Columbia University Press, 1992.
KECK, Margaret E. Social Equity and Environmental Politics in Brazil: Lessons from the Rubber Tappers of Acre. *Comparative Politics*, 27:407-425, 1995.

embora a agenda da sustentabilidade tenha crescido, ela não substituiu a anterior nem conseguiu ser homogênea internamente. Foi crescendo aos poucos e se configurou como interlocutora, mas em uma posição subordinada em termos de recursos e poder de decisão. Nenhum dos governos fez, no entanto, uma mudança estrutural no modelo; nem se propuseram a isso, uma vez que essa prioridade não estava em suas agendas. Foi diferente no caso de Luiz Inácio Lula da Silva, que propôs, em seu programa de campanha, mudar o papel da Amazônia no desenvolvimento do país. As taxas de desmatamento de 2004 e a projeção para 2005 apontam, no entanto, para a reprodução ampliada do mesmo modelo e evidenciam a dificuldade de formulação de políticas que alterem o paradigma desencadeado pelos militares na década de 1960.

Acreditou-se que, com a democracia, o papel da sociedade na formulação de políticas seria mais influente e reverteria a tendência do desenvolvimentismo. De fato, nas décadas de 80 e 90 ocorreram mudanças significativas com a multiplicação de projetos inovadores e o surgimento de novos atores sociais voltados para a utilização da natureza de forma sustentável. Mas no mesmo período a dinâmica econômica da região também mudou: mesmo sem incentivos fiscais, a economia predatória conseguiu adquirir uma dinâmica própria e se estabeleceu.⁸ Mesmo não subsidiando diretamente o investimento, o papel do Estado continuou apoiando a expansão da fronteira ao investir em tecnologias agropecuárias e viabilizar a infra-estrutura.

⁸ MARGULIS, Sérgio. Causes of deforestation of the Brazilian Amazon. *World Bank Report*, 2003.

A agenda da sociedade civil e as pressões do mercado

As propostas da sociedade civil brasileira para a Amazônia foram geradas no contexto de conflitos fundiários, de defesa de direitos das populações indígenas e extrativistas, de luta por justiça social e melhores condições de vida. Embora essa pauta possa ser semelhante a de outros movimentos sociais no país e em outras partes do mundo, alguns elementos são peculiares à região. Trata-se da vinculação orgânica e da dependência intrínseca entre comunidades e recursos naturais que se formou na Amazônia após a decadência da economia da borracha e que cria uma conexão original entre as questões sociais e as ambientais.

A economia tradicional de indígenas, ribeirinhos, extrativistas e pequenos agricultores foi o resultado de um acúmulo de conhecimentos que permitiu a variados e significativos agrupamentos humanos ocupar e desenvolver a região por décadas seguidas entre 1920 e 1970. A frágil presença do Estado subordinou essas comunidades a *patrões*⁹

⁹ São denominados de *patrões* os donos de grandes propriedades ou comerciantes de produtos extrativistas, responsáveis pelas relações de aviação na Amazônia durante o período da borracha até a década de 70.

locais até a década de 70; nos anos seguintes, a crise da borracha e o enfraquecimento dos comerciantes e proprietários de seringais e castanhais, permitiu a emergência de grupos autônomos de extrativistas que, apoiados por sindicatos rurais, criaram os primeiros movimentos sociais legitimamente amazônicos.

Seguindo uma tradição histórica iniciada com a Revolução Acreana do início do século passado, consequência da migração de nordestinos para a exploração da borracha em território considerado boliviano, o Acre foi o berço da organização da sociedade civil amazônica contemporânea.¹⁰ Um marco desse processo foi o primeiro Encontro Nacional dos Seringueiros organizado em outubro de 1985 e liderado por Chico Mendes, que propôs uma política de conciliação entre a reforma agrária e a proteção do meio ambiente que são as reservas extrativistas – unidades de conservação para comunidades que utilizam os recursos naturais de forma tradicional. Aliando-se com movimentos ambientalistas urbanos, nacionais e internacionais e com segmentos acadêmicos, os movimentos sociais criaram resistência ao modelo militar, propuseram alternativas e construíram alianças estratégicas para viabilizar novas políticas públicas.

O governo de transição para a democracia, de José Sarney (1985-1990), tomou as primeiras iniciativas no sentido de desmontar o aparato estatal ligado à devastação, ao acabar com novos incentivos fiscais e elaborar o primeiro programa governamental de meio ambiente, o Nossa Natureza, lançado em 1989. Ao final da gestão, e como consequência da repercussão do assassinato de Chico Mendes, em dezembro de 1988, foi aprovada a primeira política pública genuinamente amazônica – a de proteção de territórios para populações locais, dando início à agenda da sociedade civil ao acolher a proposta de criação de reservas extrativistas. O reconhecimento, pelo poder público, em 1990, dos direitos de comunidades locais aos espaços tradicionalmente ocupados, por meio do Decreto 98.890, permitiu a criação das primeiras reservas extrativistas e, com isso, a inserção da questão social na agenda do meio ambiente no país.

A agenda de tais segmentos dos movimentos sociais amazônicos está baseada no reconhecimento da questão fundiária como elemento desencadeador dos conflitos sociais; na demanda por uma economia que incorpore os custos de proteção da floresta; na formulação de modelos alternativos de educação e saúde que contemple a necessidade de acesso a serviços sociais sem o abandono da vida na mata – o que é chamado no Acre de *florestania*.

¹⁰ ALLEGRETTI, Mary H. A *Construção Social de Políticas Ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2002.

A outra face dos movimentos sociais modernos na Amazônia emergiu entre os pequenos agricultores que migraram do sul do Brasil. Em Rondônia, com o Projeto Reça, mudaram da agricultura tradicional para sistemas agroflorestais, na década de 80¹¹, e no Pará, na década de 90, pequenos produtores da Transamazônica que iniciaram projetos de agricultura sem utilização de fogo, propuseram ao governo a criação de áreas protegidas e elaboraram a primeira política pública voltada para compensar agricultores pelos serviços ambientais prestados ao adotarem tecnologias sustentáveis de cultivo, o ProAmbiente¹². Conflitos pela terra semelhantes aos que ocorreram no Acre na década de 80, levaram ao assassinato de inúmeros líderes sindicais no Pará na década de 90, culminando com o crime cometido contra a freira Dorothy Stang em 2005.

Em síntese, o que caracteriza e distingue a atuação da sociedade civil amazônica é a capacidade de articular em um mesmo tema conceitos que costumam andar separados – a economia, o meio ambiente e a justiça social – e de se contrapor, de forma permanente e consistente, ao avanço dos projetos de infra-estrutura financiadas com recursos públicos e que apresentam altos impactos ambientais e sociais, como hidrelétricas, estradas, hidrovias.

A maneira como a agenda da sociedade civil, voltada para a sustentabilidade, se relacionou com a outra, orientada para a expansão da fronteira em resposta a pressões de mercado, pode ser analisada durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2002.

Do Brasil em Ação ao Avança Brasil

Fernando Henrique Cardoso iniciou seu governo com uma sociedade mobilizada e mais consciente dos impactos ambientais do desenvolvimento, com maior capacidade propositiva e recursos internacionais disponíveis para apoiar novos projetos, efeitos positivos da mobilização em torno do meio ambiente gerada pela Conferência do Rio em 1992. As demandas da sociedade amazônica foram incorporadas em inúmeras políticas de governo e diferentes programas procuraram atender prioridades ambientais e sociais.

Em Mensagem ao Congresso Nacional em 1995, a política de meio ambiente foi definida como uma dimensão do desenvolvimento do país e não como uma agenda setorial. Para a Amazônia, a atuação do governo deveria orientar-se para a melhoria das condições de vida da população; conservação e uso adequado dos recursos naturais; promoção do desenvolvimento socioeconômico; apoio às

¹¹ ALLEGRETTI, Mary H. RECA: A Truce Between the Chainsaw and Nature. In: *A New Partnerships in the Americas – The Spirit of Rio*. New Partnerships Working Group: United States Agency for International Development and World Resources Institute, 1994.

¹² BRONDÍZIO, E. S.; McCRAKEN, S. D.; MORAN, E. F.; SIQUEIRA, A. D.; NELSON, D. R. & RODRIGUEZ-PEDRAZA, C. The Colonist Footprint: towards a conceptual framework of deforestation trajectories among small farmers in Frontier Amazonia. In: WOOD, C. et al. (Eds.). *Patterns and Processes of Land Use and Forest Change in the Amazon*, 2004.

ações de segurança; e aperfeiçoamento da cooperação internacional. Coube ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal o papel de promover a integração dos órgãos e entidades atuantes na Amazônia, visando a preservação dos recursos ambientais e a avaliação das atividades econômicas quanto aos efeitos e custos sobre o patrimônio natural. Menção específica foi feita às comunidades que vivem do extrativismo e aos povos indígenas visando protegê-los de ações ilegais, buscando-se soluções próprias ao atendimento de suas necessidades básicas.¹³

Paralelamente, as diretrizes estratégicas do governo FHC foram elaboradas visando tornar o setor produtivo mais competitivo e transformar o Brasil em um espaço privilegiado de investimentos para a economia mundial. Instrumentos de mercado foram adotados em todas as esferas de governo e assumiram o lugar dos tradicionais subsídios. Inserir o país na economia mundial e superar atrasos sociais implicaram priorizar investimentos em transporte, energia e telecomunicações, tendo como objetivo a diminuição das disparidades regionais. Assim, a política hegemônica, tanto no primeiro PPA – Plano Plurianual (*Brasil em Ação 1996-1999*) – quanto no segundo (*Avança Brasil 2000-2003*) foi a de canalizar recursos públicos e atrair fontes privadas para investimentos em infra-estrutura, tendo como orientação principal o conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento, associada à expansão do agronegócio na Amazônia.

A agenda ambiental, embora tenha conseguido ser implementada e valorizada em si mesma, não conseguiu alterar estruturalmente o modelo desenhado para o agronegócio. E é digno de registro que os investimentos em infra-estrutura definidos como prioridade por Fernando Henrique foram mantidos por Lula.

O programa *Brasil em Ação*, lançado em agosto de 1996, implementou inúmeros projetos de infra-estrutura na Amazônia¹⁴, cujos objetivos eram compatíveis com as diretrizes estratégicas dos Eixos de Integração e Desenvolvimento. A maior parte das obras teve como principal resultado a redução dos custos de escoamento de grãos nas regiões de expansão recente da fronteira agrícola, o centro-oeste e noroeste da Amazônia. Todas as obras relacionadas influenciaram diretamente o custo do frete no escoamento da produção agrícola, principalmente da soja, “aumentando a renda dos produtores e a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional”¹⁵.

Paralelamente, a agenda ambiental¹⁶ foi sendo construída a partir de outras referências, com objetivos inteiramente

¹³ Ver Mensagens ao Congresso Nacional em 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999.

¹⁴ Os projetos citados estão nos documentos oficiais do *Avança Brasil*; entretanto, é sempre possível que outros, não incluídos nesta lista, tenham tido relevância durante o primeiro PPA. A fonte para os projetos de infra-estrutura e os de meio ambiente foram as Mensagens ao Congresso Nacional de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e as publicações oficiais do Programa *Brasil em Ação*. São os seguintes os projetos mais relevantes: construção e pavimentação da rodovia BR-174 ligando Manaus a Caracas, na Venezuela; recuperação da BR-364 e de trecho da BR-163 no Mato Grosso; balizamento e sinalização nas hidrovias do Rio Madeira e dos rios Araguaia-Tocantins; pavimentação da BR-153; construção do trecho ferroviário entre Imperatriz e Estreito, no Maranhão, permitindo acesso ao porto de Itaqui, em São Luís; gasodutos para Manaus e Porto Velho; interligação do sistema elétrico (Linhão Norte-Sul).

¹⁵ GOVERNO FEDERAL. Ministério do Planejamento. *Programa Brasil em Ação, 1996-1999*. Relatório Final, 2000.

¹⁶ Gustavo Krause foi o Ministro do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal de 1996 a 1999 e Seixas Lourenço o responsável pela Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal.

diferentes daqueles preconizados na política dos Eixos, como se fossem dois governos diferentes atuando em um mesmo espaço geográfico. O PPG7 – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – começou a executar os primeiros projetos negociados desde 1992, visando a aplicação de US\$ 300 milhões de doação; foi formulada a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, aprovada em conjunto com a Carta da Amazônia, o Compromisso dos Governadores e a reestruturação do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ); a metodologia para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) foi concluída; o SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia – voltado para obtenção e processamento de informações, começou a ser estruturado; foi implantado o Protocolo Verde visando o envolvimento do setor produtivo na prática do uso sustentável dos recursos naturais; foi aprovada a Lei nº 9.479/97, que trata da implementação de ações de uso múltiplo da floresta, com vistas à modernização e à diversificação da produção do setor extrativista, e criado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo (Prodex), no Banco da Amazônia, para viabilizar o acesso aos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); foi instituída a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21; teve início a negociação para o Proecotur – Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia Legal – com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no montante de US\$ 200 milhões e, por fim, delineou-se o Probem – Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia.

A única medida diretamente relacionada com o impacto que a expansão do agronegócio, incentivada pelos investimentos em infra-estrutura, já estava produzindo na floresta, foi a edição da Medida Provisória nº 1511/96 estabelecendo que as propriedades rurais poderiam utilizar somente 20% da área e não 50%, conforme definido pelo Código Florestal até então. Essa MP foi aprovada diante do índice mais alto de desmatamento ocorrido na Amazônia no início do governo de FHC: de 14.896 km² em 1994 passou para 29.059 km² em 1995.¹⁷ O efeito foi positivo, pois o desmatamento caiu e ficou sob controle até 1999, quando novamente cresceu no contexto da reeleição.

São evidentes a contradição e o descompasso entre as medidas para garantir a sustentabilidade e os investimentos em infra-estrutura, todos associados ao transporte rodoviário ou hidroviário e ao escoamento de grãos, principalmente

¹⁷ Ver quadro sobre desmatamento na Amazônia extraído de www.amazonia.org.br, no início deste artigo.

porque os projetos voltados para alternativas econômicas sustentáveis (ecoturismo e biotecnologia) estavam em fase inicial de planejamento, enquanto as obras de infra-estrutura mencionadas foram todas concluídas. Por outro lado, pelo fato de o desmatamento ter ficado sob controle e o programa dos Eixos não ter assumido até aquele momento uma visão regional mais abrangente, as contradições não eram tão agudas quanto ficaram no segundo mandato.

É importante registrar que foi nesse período que teve início a primeira experiência de gestão sustentável em esfera estadual, com o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá, na administração de João Alberto Capiberibe. Inovador, o Amapá concentrou a implantação da política de sustentabilidade na Secretaria de Planejamento e conseguiu captar apoio internacional e divulgar o estado como foco de interesse para as inovações pós Rio 92. Apesar da potencial afinidade com os objetivos do governo federal, as diferenças políticas e ideológicas não permitiram uma articulação forte entre o governo estadual e federal. Por outro lado, criaram um precedente na região, fazendo com que outros governos (Acre e Amazonas) definissem agendas próprias nos anos seguintes.

Os desequilíbrios registrados entre desenvolvimentismo e sustentabilidade se acentuaram na segunda gestão, durante a implantação do Programa *Avança Brasil*. A principal diferença entre o primeiro e o segundo PPA está relacionada ao papel central desempenhado pelo planejamento estratégico em torno do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento, por meio do qual o governo buscou diminuir as diferenças regionais, tornar a ação governamental mais eficiente e acelerar a inserção do país no mercado global. O Consórcio Brasileira, sob a supervisão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Ministério do Planejamento e Orçamento, foi responsável por um estudo que, concluído no início de 1999, subsidiou a elaboração do segundo PPA da gestão FHC.

O estudo dos Eixos foi realizado com os objetivos de analisar determinantes econômicos e possibilidades de integração interna e externa a partir da compreensão da área de influência de cada eixo, e de caracterizar os eixos quanto à "...existência de infra-estrutura econômica, condições demográficas, ambientais, sociais e oferta de informação e conhecimento, com vistas a identificar problemas e obstáculos à sua estruturação como vetores de desenvolvimento sustentado"¹⁸. O produto principal resultante foi a identificação de um *portfolio* de oportunidades de investimentos

¹⁸ BRASIL. Consórcio Brasileira. *Programa Brasil em Ação: eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. 3. v.

em projetos de infra-estrutura econômica, desenvolvimento social, informação e meio ambiente.

Assim que foi anunciado, o programa recebeu muitas críticas de ONGs e de cientistas nacionais e internacionais.¹⁹ Esses estudos, projetando o impacto das obras de infra-estrutura previstas, tiveram grande repercussão internacional evidenciando que as estradas, na Amazônia, vinham sendo responsáveis, historicamente, pelo aumento da taxa de desmatamento. E a agenda ambiental oficial caracterizou-se por um questionamento embasado do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em relação à política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento coordenada pelo Ministério do Planejamento²⁰.

Assim que o programa foi apresentado ao MMA, pelos técnicos do Ministério de Planejamento, teve início um longo processo de questionamento, análise e proposições em relação ao que passou a ser denominado de “estudo do impacto agregado das obras previstas nos Eixos”. Embora a legislação brasileira estabeleça que projetos de infra-estrutura deverão ser antecedidos de avaliação de potenciais impactos diretos ao meio ambiente (EIA/RIMA), afirma o documento que “a experiência do MMA e das instituições de desenvolvimento regional... indica a necessidade de se conduzir uma análise de impactos diretos e principalmente indiretos, relacionados com o conjunto de obras e atividades propostas de forma a antecipar possíveis problemas ambientais e sociais. Através dessas análises, é possível promover os ajustes necessários ainda na fase inicial de planejamento e implementação do Programa Avanço Brasil”²¹.

Um termo de referência foi escrito com o objetivo de “contratar estudo de Avaliação dos Potenciais Impactos Ambientais e Sócio-Econômicos relativo ao conjunto e à sinergia de projetos identificados no Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, e de Identificação de Alternativas para o desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal”²². Os resultados obtidos por este Estudo de Avaliação e de Contribuições ao Desenvolvimento Sustentável deveriam permitir, numa terceira fase, a adoção dos ajustes necessários para minimizar os impactos ambientais e socioeconômicos negativos eventualmente identificados, bem como para promover programas de desenvolvimento sustentável.

O tempo decorrido entre a preparação do termo de referência, a contratação e a elaboração do estudo foi de dois anos, de 2000 a 2002, tendo sido entregue ao Ministério do Planejamento ao final da gestão de FHC, quando pouca

¹⁹ IPAM, ISA. *Avanço Brasil: os custos ambientais para a Amazônia*, 2001.

NEPSTAD, Daniel C. & CARVALHO, G. *et al.*. Road paving, fire regimes and the future of Amazonian forests. *Forest Ecology and Management*, 154: 395-407, 2002. LAURENCE, William F. *et al.*. The Future of the Brazilian Amazon. *Science*, v. 291, 19 January, 2001.

²⁰ O Ministro do Meio Ambiente da segunda gestão foi o Deputado Federal José Sarney Filho entre janeiro de 1999 e março de 2002 e José Carlos Carvalho desta data até a posse de Marina Silva, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2005. A responsável pela Secretaria de Coordenação da Amazônia é a autora deste artigo.

²¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Termo de Referência para Contratação de Estudo “Avaliação dos Potenciais Impactos Ambientais e Sócio-Econômicos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, e de Identificação de Alternativas para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Legal”, 1999.

²² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Termo de Referência ... *Op. cit.*

influência poderia vir a ter na redefinição das prioridades de governo. Durante este período, porém, dois fatos importantes contribuíram para diminuir o ímpeto dos investimentos em infra-estrutura previstos no PPA: o primeiro, decorreu da crise econômica do país em janeiro de 2001, que teve como principal consequência a redução na disponibilidade de recursos previstos ao programa *Avança Brasil*; o segundo, foi a paralisação de obras por falta de cumprimento das exigências ambientais legais, como ocorre com a Usina Hidrelétrica Belo Monte. Durante esse período de incertezas, o Ministério do Planejamento e o BNDES organizaram seminários técnicos com o objetivo de conhecer todos os projetos em andamento na Amazônia, sob responsabilidade de governos ou organizações não-governamentais, que pudessem contribuir para redefinir o portfólio de investimento.

Por outro lado, obras anunciadas e não concluídas e obras iniciadas e interrompidas por questionamentos legais em relação ao descumprimento das exigências ambientais passaram a predominar, criando um clima favorável para empreendimentos ilegais especialmente pela ausência do Estado nas áreas de expansão da fronteira. Essa realidade foi objeto de contundente relatório do IAG – International Advisory Group do PPG7²³ – informando sobre as novas frentes de expansão localizadas no sul do estado do Amazonas e no eixo da BR-163. Violência e assassinatos de lideranças sindicais rurais no Pará também evidenciaram a crítica situação que a política dos Eixos estava desencadeando na região.

Exatamente nestes pontos estavam concentrados os principais e mais críticos investimentos em infra-estrutura do PPA 2000-2003: BR-317 entre Rio Branco e Assis Brasil no Acre; o trecho de Mato Grosso da BR-163 que liga Cuiabá a Santarém; a BR-230 – pavimentação do trecho Humaitá-Lábrea no Amazonas; a BR-319 entre Manaus e Porto Velho no Amazonas, a UHE Belo Monte no Pará e o gasoduto Urucu-Porto Velho.²⁴

Ao mesmo tempo em que o MMA argumentava internamente ao governo sobre a necessidade de políticas sustentáveis para a Amazônia, desencadeou uma ação pró-ativa de mobilização da sociedade em relação a alternativas ao desmatamento, iniciativa que ficou conhecida como Agenda Positiva da Amazônia²⁵. Assim que os índices de desmatamento de 1999 foram divulgados, todas as novas autorizações foram suspensas e o MMA utilizou a reação do setor privado e dos políticos da região para convocá-los a discutir alternativas econômicas e de gestão. Partiu-se da idéia de

²³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PPG7. *Questões Agrárias e o PPG7*. 14º Relatório do Grupo Consultivo Internacional. Brasília, julho de 2000.

²⁴ SMERALDI, Roberto & CARVALHO, Renata. *A Amazônia e o novo PPA*. Como aprender com as lições do *Avança Brasil*, 2002. O artigo apresenta um balanço das obras planejadas, embargadas e realizadas.

²⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional. *Agenda Positiva da Amazônia*, 2001.

que era necessário o envolvimento de todos os setores relacionados com o desmatamento em uma agenda propositiva voltada para implementar soluções a serem apoiadas pelo poder público federal. Foram realizadas, em cada um dos estados amazônicos, reuniões que se encerraram com uma reunião nacional e o processo permitiu assim que setores antagônicos trocassem idéias e se influenciassem mutuamente. A agenda de cada estado expressou o consenso e, na maior parte dos casos, apresentou soluções para problemas concretos com alto grau de legitimidade e de apoio político local.

Tratava-se de uma agenda permanente de interlocução com a sociedade civil e de incentivo à implantação de soluções econômicas e tecnológicas visando compensar, deslocar, questionar e se contrapor à política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento. O principal resultado foi a inserção da agenda da sociedade civil – setor privado e organizações não-governamentais – na pauta das políticas públicas.

Esse encaminhamento evidenciou que qualquer mudança estrutural para a Amazônia deveria contemplar os diferentes setores regionais, ser baseada em processos de construção de consenso e de definição de protagonismo para os agentes sociais locais, fato sempre ignorado nas políticas para a Amazônia, dos incentivos fiscais aos Eixos e destes à Política Nacional Integrada. A região, com seus diferentes segmentos sociais, nunca se percebeu representada nas políticas definidas para a Amazônia. Este foi o significado da adesão à agenda positiva, o de que os conflitos entre diferentes perspectivas sobre o futuro da região deveriam ser negociados entre os setores sociais, econômicos, políticos e culturais locais.

Outro aspecto importante da política implementada pelo MMA referiu-se ao papel da sociedade civil. Reconhecendo a contribuição de comunidades locais que utilizam de forma sustentável os recursos naturais ou que defendem alternativas adequadas para o desenvolvimento da Amazônia, essas redes receberam recursos financeiros mediante um plano de proteção dos recursos da região. O apoio permitiu a ativa presença de ONGs nos projetos e nas questões ambientais locais e nacionais.

Também foi uma prioridade o apoio institucional aos estados e municípios. Os estados receberam recursos financeiros e técnicos do PPG7 para equipar e capacitar tecnicamente os órgãos estaduais de meio ambiente, para realizar o zoneamento ecológico-econômico de áreas críticas e para iniciar ações visando descentralizar responsabilidades, conferindo-as aos municípios. Bons projetos voltados para

a sustentabilidade, elaborados por governo estaduais, prefeituras e entidades da sociedade civil foram apoiados para evidenciar a importância de alternativas ao desmatamento serem implementadas em nível local.

A descentralização da ação federal também foi realizada com apoio do PPG7. Como parte da estratégia de se fortalecer a ação local, foram selecionados representantes da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) em cada estado da Amazônia, técnicos com experiência prática, conhecimento teórico e capacidade de articulação entre as diferentes instâncias de governo e a sociedade civil. Essa iniciativa tornou o governo federal mais próximo das decisões estratégicas tomadas pelos órgãos estaduais e permitiu um fluxo seguro e inédito de informações e de divisão de responsabilidades.

A distinção entre desmatamento legal e ilegal foi considerada o primeiro passo para se conseguir definir instrumentos adequados para o controle do desmatamento. Como parte da descentralização e divisão de responsabilidades com estados, foi testado no Mato Grosso um moderno sistema de georeferenciamento da propriedade rural, com o objetivo de assegurar que o desmatamento se daria de acordo com o que estabelece a legislação, ou seja, de forma legal. Depois de testado, todos os demais estados receberam recursos do PPG7 para implantar sistemas semelhantes que deveriam ser coordenados e articulados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em Brasília, até para evitar que, por pressões políticas, um estado deixasse de utilizar o sistema, como acabou ocorrendo com o Mato Grosso durante a gestão do sojicultor Blairo Maggi.

O contrato com o BID para iniciar o Proecotur foi assinado e agregaram-se a ele recursos do orçamento da União com o objetivo de iniciar o apoio financeiro a boas iniciativas de ecoturismo em nível local, uma vez que o Proecotur previa investimentos de longo prazo. Pelo fato de ser um programa estratégico para a Amazônia, o Proem foi inteiramente reformulado, uma vez que previa a realização de contratos de bioprospecção sem que o país tivesse definida uma legislação de acesso ao recursos genéticos. Isso implicou demora no cumprimento das metas, consequência inevitável de uma mudança necessária.

Ao mesmo tempo em que as políticas oficiais se repetem, a agenda da sociedade civil tem sido ativa e propositiva na busca de soluções. Mas não tem tido a escala e o peso político adequados para interferir no padrão estabelecido. O acervo de

boas práticas em projetos aplicados e políticas públicas é, hoje, um patrimônio que não encontra paralelo em nenhum outro país da Amazônia e, talvez, em nenhum outro país tropical do planeta. Apesar de se estender por toda a região, de envolver mais de 300 entidades, de contar com núcleos em todos os estados, de captar recursos em todas as esferas de governo, a agenda da sociedade civil não conseguiu ser hegemônica, até hoje, no aparelho de Estado, nem foi eficiente para reverter a tendência predominante da economia da fronteira. O principal resultado foi o contraponto, ou seja, a reafirmação de que existem outras formas de utilização dos recursos.

Embora se tenha conseguido um grande avanço na implementação de projetos, descentralização de recursos e participação no processo de decisão, as contradições internas das políticas para a Amazônia estavam claramente representadas nos programas *Brasil em Ação* e *Avanço Brasil*. A transição entre FHC e Lula evidenciou uma tendência que predominou de 2002 a 2005 e que se define pelas seguintes características: perda de controle sobre a situação fundiária, aumento da grilagem de terras e da violência; aquisição de terras e exploração de recursos madeireiros em áreas reservadas para a proteção, unidades de conservação e terras indígenas; enfraquecimento dos movimentos sociais e organizações não-governamentais pelas alianças históricas com o petismo, que evita críticas e diminui a capacidade de influência; fragmentação da ação governamental federal em decorrência de disputas internas aos órgãos públicos federais; subordinação das políticas públicas à agenda eleitoral de curto prazo. Por outro lado, as boas políticas e propostas de zoneamento e desenvolvimento sustentável da BR-163 e o plano de controle do desmatamento não conseguem superar os entraves burocráticos e as disputas internas e influenciar efetivamente sobre a tendência de avanço da fronteira econômica nos mesmos moldes de antigamente.

Enfim, as taxas de desmatamento e os conflitos sociais são os indicadores da disputa entre os dois modelos que predominam na Amazônia e o futuro depende da capacidade do governo de assegurar a hegemonia da sustentabilidade sobre a expansão da fronteira.

O papel da Amazônia no desenvolvimento do Brasil

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente e a indicação de Marina Silva como ministra do Meio Ambiente representaram, para a sociedade civil amazônica e seus aliados, a chance de fazer a mudança estrutural esperada e delineada desde o fim da ditadura, ou seja, a inversão das

prioridades do desenvolvimento da Amazônia. Essa expectativa foi resultado das inúmeras reuniões organizadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na Amazônia durante a campanha eleitoral, do conhecimento acumulado por Lula nas inúmeras vezes em que viajou pela região, da relação de confiança entre ele, líderes sindicais e de movimentos sociais, e da maturidade das propostas desenhadas e exaustivamente discutidas em fóruns locais nos últimos anos. O programa do PT para a região, denominado de “O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil”²⁶, foi o resultado desse debate e definiu que o papel do projeto deveria ser “...o resultado de políticas públicas que potencializem suas especificidades socioambientais, as habilidades produtivas de suas populações e os serviços ambientais prestados ao planeta”.

Ao assumir, o Governo Lula encontrou inúmeras demandas acumuladas na agenda da Amazônia, fruto do descompasso institucional que costuma acompanhar as eleições no Brasil, ou seja, demandas proteladas em decorrência das eleições municipais de 2000 e da presidencial de 2002 e dos limites políticos definidos pelos acordos eleitorais que, pelos interesses envolvidos, acabam colocando a solução de questões ambientais em último plano.

O principal conflito, registrado em relatórios, reuniões e denúncias públicas, dizia respeito ao avanço da grilagem e da violência no Pará, especialmente no âmbito da Terra do Meio e na área de influência da BR-163, estrada que liga Cuiabá, no Mato Grosso, a Santarém, no Pará.²⁷ Por demanda dos movimentos sociais locais, sob a liderança do MDTX (Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu), uma proposta de criação de um mosaico de áreas protegidas para a Terra do Meio foi elaborada pelo Instituto Socioambiental, a pedido da Secretaria de Coordenação da Amazônia do MMA. A proposta não contava com apoio do IBAMA, porque havia sido elaborada por uma ONG e não tinha o apoio do Governo do Estado do Pará e, em consequência, do governo federal. Esperava-se que o problema fosse imediatamente solucionado em uma nova composição política de um novo presidente eleito.

O conflito de Anapu também estava na lista. Em resposta à pressão dos movimentos sociais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) havia criado o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), uma modalidade de reforma agrária semelhante às reservas extrativistas. Mas apesar das inúmeras reuniões realizadas, não havia sido aplicado para solucionar o conflito fundiário em Anapu, que acabou resultando no assassinato de Dorothy Stang.

²⁶ Ver o documento em www.pt.org.br/arquivos/documentos/eleicoes_2002.

²⁷ LEROY, Jean-Pierre. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente. *Relatório da Missão ao Pará*. 16 a 28 de fevereiro de 2003. meioambiente@dhescbrasil.org.br

A definição dos programas prioritários para o país foi feita em discussões regionais visando subsidiar a elaboração do PPA 2004-2007. Para a Amazônia, foi desencadeado um processo de consulta a partir do lançamento, no Estado do Acre, do PAS – Programa Amazônia Sustentável –, em maio de 2003, em reunião com todos os governadores, comandada pelo Presidente Lula. A coordenação do programa ficou com o Ministério da Integração Nacional e a secretaria executiva com o Ministério do Meio Ambiente, indicando que a questão amazônica não se restringe à esfera ambiental, como tem defendido a ministra Marina Silva. Mas o programa não chegou a ser concluído nem divulgado, uma vez que outras prioridades tomaram conta da agenda. Dentre elas, os conflitos fundiários, o crescimento do desmatamento e as obras de infra-estrutura.

No caso das obras de infra-estrutura, é preciso salientar que rodovias, hidrovias e gasodutos constituem as mesmas obras já previstas e em parte executadas no *Avanço Brasil*: pavimentação da BR-163 entre Cuiabá e Santarém; pavimentação da BR-319 entre Manaus e Porto Velho no Amazonas; construção da UHE Belo Monte no Pará e da UHE do rio Madeira; construção do gasoduto Coari-Manaus e Manaus-Porto Velho. Outras obras menores e com impactos localizados foram priorizadas em cada um dos estados amazônicos.

Sem uma definição estratégica nova para a Amazônia, a agenda das áreas econômicas do governo imediatamente se impôs sobre o meio ambiente, como já havia acontecido no passado. E a ação ambiental ficou segmentada e reativa: um grupo de trabalho para um plano contra o desmatamento e outro para controlar o impacto do asfaltamento da BR-163. O primeiro foi oficialmente criado em julho de 2003 e, segundo declarações do ministério, o tempo não teria sido suficiente para alterar os dados do desmatamento ocorrido entre 2004 e 2005; o segundo foi criado em julho de 2004 e teve como principal medida, até o momento, a criação de algumas das áreas protegidas previstas no mosaico da Terra do Meio. Duas ações inovadoras merecem registro: o projeto de lei sobre gestão de florestas, que permite a concessão privada de exploração florestal, e a ação agressiva da Polícia Federal contra a máfia das ATPFs (Autorização de Transporte de Produtos Florestais).

Não tendo conseguido refletir no PPA o programa formulado durante a campanha, o governo do Presidente Lula não inovou e, ao não atuar de modo firme na resolução dos conflitos já críticos, permitiu a reprodução da mesma

agenda: expansão da fronteira para a acumulação privada de capital às custas do patrimônio natural e da ampliação do déficit social da Amazônia. Na prática, o que está ocorrendo na região nos últimos anos é a reprodução, ampliada, do que já predominava nas gestões anteriores: a prioridade para os investimentos em infra-estrutura em resposta às demandas do agronegócio, especialmente da soja.²⁸

²⁸ FEARNSIDE, Phillip. Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. *Environmental Conservation*, 28:23-38, 2001.

Sem ir mais longe no passado, pode-se afirmar que enquanto a gestão de FHC incentivou o desenvolvimento sustentável e deixou em segundo plano a regularização fundiária na Amazônia, a gestão Lula, coagida pela necessidade de crescer, não consegue controlar a expansão econômica sobre áreas não-regulamentadas, aguçando conflitos sociais e tornando a ação ambiental irrelevante face à degradação. Exemplo disso é o crescimento das taxas de desmatamento nos últimos dois anos: de 24.430 km² em 2003 foi para 26.130 km² em 2004, chegando perto do índice mais alto de 1995.

A comparação entre diferentes administrações está, portanto, condicionada a algumas variáveis pré-definidas. Comparando-se o programa que o PT preparou e discutiu durante a campanha com o sinal que deu ao nomear Marina Silva ministra, ambos indicando mudanças estruturais na região amazônica, Lula está decepcionando. Se comparado hoje com os discursos de improviso que fez, nos comícios, a respeito da questão ambiental, apenas está deixando acontecer na prática aquilo em que de fato acredita, que o meio ambiente não pode ser empecilho ao desenvolvimento e que a Amazônia não pode ficar sob a influência dos ambientalistas.

Se comparada com a política oficial de FHC (*Brasil em Ação e Avança Brasil*), na qual a Amazônia continuou sendo vista como objeto de apropriação por forças econômicas externas, em nome do desenvolvimento do país, a gestão Lula tem propostas setoriais mais coerentes (plano de desenvolvimento sustentável da BR-163 e desenvolvimento do setor florestal) e um plano regional que seria estruturalmente inovador se implementado (Programa Amazônia Sustentável).

Olhando, por outro lado, do ponto de vista das taxas de desmatamento, a gestão de Fernando Henrique Cardoso foi muito eficiente ao impedir que o índice de 95, o mais alto da história, virasse um patamar; já a administração de Lula conseguiu levar a taxa para o topo novamente. Além disso, enquanto FHC fortaleceu o MMA, incorporou e incentivou novas iniciativas sustentáveis na Amazônia (PPG7 e seus 16 projetos, Proecotur, Agendas Positivas, Arpa) e deu sustentação política evidente ao ministro

Sarney Filho, Lula tem um discurso ambíguo que enfraquece a ministra Marina Silva junto aos setores do agronegócio. Sem o apoio do Presidente, a idéia de envolver todos na gestão sustentável da Amazônia acabou por enfraquecer a atuação institucional na região.

Quais as perspectivas futuras para a Amazônia?

Nos últimos 35 anos a região acumulou uma população de mais de 20 milhões de habitantes, urbanizou-se, passou a exportar produtos agropecuários e viu sua infra-estrutura crescer de forma exponencial. A política de ocupação de “espaços vazios” e de “integração nacional” aconteceu e foi bem-sucedida, financiada, apoiada e viabilizada por políticas públicas. Por outro lado, a política de sustentabilidade proposta pelos movimentos sociais também foi bem-sucedida, conseguiu criar instituições, viabilizar recursos financeiros, eleger representantes, governar estados e municípios, testar inovações, criar áreas protegidas, ocupar espaços de gestão, administrar territórios relevantes na região.

Uma das principais lições deste período pode ser extraída do movimento dos seringueiros: mesmo sem ter peso econômico nem poder político, foram capazes de formular uma política de reforma agrária e de meio ambiente e de vê-la implementada, sob iniciativa do Estado e sem descaracterizá-la, e hoje são responsáveis pelo manejo de cerca de 2% do território amazônico. O que viabilizou sua iniciativa foi uma proposta clara e exequível, além de alianças bem construídas que deram legitimidade ao movimento. Ademais, e principalmente, o fato de dependerem da natureza para sobreviver deu ao movimento um sentido urgente.

Se os governos não vêm conseguindo alterar estruturalmente o modelo de desenvolvimento da Amazônia e se os segmentos envolvidos com o desenvolvimento sustentável não são suficientes para mudar o destino desta agenda, não existe outra alternativa senão a de se inspirar no movimento dos seringueiros e definir uma estratégia de ação em relação aos que dependem do desmatamento para viver e para lucrar. E estes são os pequenos agricultores, posseiros e proprietários, os madeireiros e os grandes empresários da soja. Abrir um diálogo e uma negociação entre tais setores, mediada pelo Estado e pela sociedade civil, poderia revitalizar a proposta de mudar o papel da Amazônia no desenvolvimento do país.²⁹ Caberia, assim, às políticas públicas a mediação do jogo de forças hoje existente entre o que propõe a sociedade e o que determina o mercado, fazendo com que as políticas da sustentabilidade ganhem hegemonia sobre as do desenvolvimentismo.

²⁹ A idéia do papel da Amazônia no desenvolvimento do país foi apresentada no artigo ALLEGRETTI, M. H. Políticas do governo federal frente a problemas ambientais in Amazônia: Avanço o Brasil?, *Cadernos Adenauer* 2, 4:39-50, 2001. p. 41.

Mary Allegretti é antropóloga, doutora em Desenvolvimento Sustentável e professora visitante da Escola de Florestas e Estudos Ambientais da Universidade de Yale e do Departamento de Antropologia da Universidade de Chicago, Estados Unidos.

mallegratti@attglobal.net