

Transcrição do Painel 1: “Modelos de Desenvolvimento: Uma Avaliação dos últimos 20 anos das Políticas Públicas para a Amazônia”

1. Por que 20 anos?: Introdução

Manuela Carneiro da Cunha

Este painel foi organizado com o legado de Chico Mendes em mente. Chico Mendes foi assassinado há 21 anos e estamos aqui para celebrar sua memória. Nós também prestamos homenagem à memória de Claude Lévi-Strauss, que desempenhou um papel proeminente ensinando-nos a compreender o povo amazônico de uma maneira muito diferente daqueles que vieram antes e que vai inspirar as gerações vindouras. Os palestrantes serão Roberto Smeraldi, da Amigos da Terra do Brasil, Phillip Fearnside, pesquisador da ecologia e desmatamento em Manaus e Jorge Viana, engenheiro ambiental e ex-governador do Acre.

2. Neocolonialismo ou desenvolvimento? O mesmo dilema, vinte anos depois.

Roberto Smeraldi (Jornalista, diretor da Amigos da Terra, Amazônia Brasileira, São Paulo)

Olhando para trás nos últimos 20 anos, em preparação para esta palestra, eu encontrei um trecho do que foi a primeira de uma longa série de publicações sobre políticas públicas e que se lê como se tivesse sido escrito hoje:

"O aspecto mais importante negligenciado pelos programas e projetos é uma estratégia para ligar políticas econômicas nacional e internacional e práticas que afetam o desmatamento e os aspectos sociais na Amazônia. [...] Os projectos e políticas devem ser avaliadas com base em sua contribuição para o bem-estar dos habitantes da região, bem como dos seus descendentes. Esta prioridade deve refletir o reconhecimento do fato de que a Amazônia não pode oferecer soluções novas para os problemas sócio-econômicos de outras regiões do Brasil e países. [...] Para maximizar os benefícios internos do desenvolvimento, devemos facilitar a criação de uma "Economia da Amazônia", substituindo a atual Economia de Fronteira" (Amigos da Terra 1990).

A globalização competitiva não é novidade na Amazônia brasileira. Começou com disputas iniciais entre o monopólio estatal e jesuítas e carmelitas em relação aos mercados externos e foi quando iniciaram-se os ciclos econômicos da região. Os mais conhecidos são os do século 18, impulsionado pelos mercados para o cacau, pimenta e Triaga Brasileira (uma panaceia

na moda). Outros ciclos menos conhecidos, mas não menos importantes são os do século 19. Eu gostaria de lembrar um em especial: o da extração de gordura a partir de ovos de tartaruga, que entre 1840 e 1850 gerou a predação e processamento de bilhões de ovos por ano, principalmente nas regiões de Santarém e do Rio Negro o que levou ao colapso da espécie. Este foi talvez o primeiro caso de exportação de biocombustível do Brasil.

Ao longo do século 20, estes ciclos se tornaram cada vez mais curtos e mais intensos. Borracha, ouro, minérios, madeira e pecuária, todos foram o centro de ciclos como estes. Embora o gado tem estado presente por longo tempo, como ciclo é o mais recente, que começou nesta década. Entre 2005 e 2008 a capacidade de produção triplicou ao longo de toda a região e seu futuro é incerto. A história pode ser repetida com os ciclos de carbono ou de serviços. Ambientalistas bem-intencionados pregam a chegada do ciclo de biodiversidade.

No entanto estes ciclos têm algo em comum. Eles são todos dirigidos por preços atrativos de produtos ou serviços que são consumidos fora da região. Os valores destes produtos e serviços estão sujeitos à vulnerabilidade da conjuntura de mercado inclusive com alta volatilidade e a maior parte desse valor (geralmente superior a 80%) é acumulado fora da região na qual é produzido. Esses ciclos também tendem a acompanhar a abertura de fronteiras. Estes ciclos historicamente foram insustentáveis na concepção muito mais do que como uma consequência da prática. Eles confiam em uma prosperidade súbita e concentrada seguida por um colapso rápido e generalizado. Eles dependem do trabalho itinerante e migratório. Eles inibem a formação de uma economia regional pelo impedimento da massa crítica necessária para iniciar os processos efetivos de desenvolvimento.

As diferenças entre o Amazonas 20 anos atrás e agora refletem a natureza destes ciclos. Vinte anos atrás havia uma população de 14 milhões de pessoas e 12 milhões de bovinos, onde 42% das pessoas viviam com menos de 2 dólares por dia. Agora, há 21 milhões de pessoas, 70 milhões de bovinos e 45% das pessoas vivem com menos de 2 dólares por dia. Isso significa que o percentual da população vivendo na pobreza em 1990 é o mesmo em 2009. No Amazonas a população total aumentou 7,4 milhões de pessoas. No resto do Brasil, o número total de pessoas vivendo na pobreza diminuiu 7 milhões. O Amazonas viu um aumento de 2,6 milhões de pessoas vivendo na pobreza. Quem são estes novos pobres? Eles não são os recém empobrecidos, nem

são eles os recém inseridos em dados do censo. Eles são os pobres do resto do Brasil.

Nos últimos 20 anos, o programa governamental de reforma agrária resultou na distribuição de terras públicas para 2,5 milhões de pessoas - o mesmo número de pessoas que entraram pobreza. Historicamente, a 88,74% da área de reforma agrária do Brasil está localizado na região da Amazônia Legal. Sob o governo Lula, partes da Amazônia atingiu 93,8%, com 41 milhões de hectares de terras privatizadas. A Amazônia recebe 12% do total do investimento federal na área de logística, 15% do total do investimento federal na área de energia (uma parcela maior do que a média per capita), mas apenas 7% dos investimentos federais na área social (bem menor que a média per capita). Se a Amazônia está recebendo uma percentagem substancial dos pobres do país, absorvendo as novas externalidades e é historicamente subdesenvolvido, como é que ele ainda recebe a parte menor do investimento social do país?

Se queremos ver uma mudança nos padrões de desenvolvimento na Amazônia brasileira e um afastamento do projeto neocolonial de reassentamento, precisamos iniciar um verdadeiro programa de desenvolvimento que quebra o ciclo do boom e da recessão. O desenvolvimento de uma economia florestal viável seria uma das formas mais rápida e direta de acesso a economia regional. O conceito de uma economia florestal não é clara para muitos. Isso não significa simplesmente o manejo florestal. Pelo contrário, isso significa instalação de indústrias na região e uma economia de escala. Isso representa uma das oportunidades mais interessantes para uma cadeia de produção diversificada, de cosméticos a alimentos, de mobiliário a design.

E poderia ser um projeto biomimético, ou seja, um projeto de inovação baseado na observação da natureza. A imitação de sistemas naturais deve ser a base do desenvolvimento de novos produtos e sistemas. Na verdade, a imitação da vida pode oferecer soluções para o aquecimento global e para proteger o habitat. Ao contrário do extrativismo, de uma aceleração e recessão econômica, uma economia baseada no uso indireto e serviços periferais estabilizaria a indústria regional, asseguraria proteção ambiental e permitiria a participação regional em uma economia global de carbono. Em contraste a histórica dependência da região no valor das mercadorias estrangeiras, nos ciclos de expansão, a economia florestal amarra o valor existente da floresta dentro de economia maior, em setores que até agora estão desconectados dela. Isso faz da própria existência da floresta um valor. Uma economia florestal também geraria novos

mercados com base no valor futuro. Assim, a economia florestal é um investimento no futuro.

Em resumo, em que uma economia florestal difere de um modelo baseado em atividades específicas de extração ou mercadorias? Ao invés de focar em bens de consumo particulares, uma economia florestal identifica um território inteiro com uma cadeia produtiva e de produção de valor. Ela fornece mais opções de desenvolvimento, eliminando os limites de outra forma colocados nos territórios rurais como zonas de produção agrícola. Ela envolve mais do que simplesmente as florestas como matéria-prima, torna a floresta um recurso, justamente por sua diversidade e não apenas como fonte de determinados produtos de valor temporário.

3. Políticas ambientais do Brasil para a Amazônia: lições dos últimos 20 anos

Philip Fearnside - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Manaus. Este trabalho irá considerar que lições podem ser tiradas dos últimos 20 anos da política ambiental na Amazônia brasileira, através de um exemplo. Vale a pena recordar a notável advertência de Santayana que diz, "aqueles que não conseguem lembrar o passado estão condenados a repeti-lo". A reconstrução planejada da BR-319 é um exemplo microcósmico dos problemas que a região tem enfrentado ao longo dos últimos 20 anos e da facilidade com que eles reincidem quando nos esquecemos de sua história.

A rodovia BR-319 foi construída entre 1972 e 1973, durante a ditadura militar, sem qualquer análise do seu impacto econômico ou ambiental e como se constata, sem justificção econômica. Em 1980 foi finalmente abandonada juntamente com o serviço de ônibus entre Porto Velho, Rondônia e Manaus. Desde então Rondônia tornou-se a principal fonte de migração para o oeste da Amazônia. Esta área foi totalmente desmatada além das reservas indígenas e ecológicas. A proposta de reabertura da BR-319 traz conseqüências drásticas para a grande região circundante às florestas.

Pensando sobre os 20 anos passados, muito progresso foi feito na proteção da região amazônica do Brasil. As melhorias foram feitas ao nível das instituições, do governo (por exemplo, a criação do Ministério do Meio Ambiente), da pesquisa, da política ambiental, da organização da sociedade civil e da criação de novas ONGs. Apesar desses avanços na conservação, no entanto, o desmatamento continuou no departamento do Amazonas, abrangendo uma área maior do que Portugal e Espanha juntos. A conservação ganhou terreno, mas também a

destruição e indiscutivelmente, não mudou muito desde o tempo da ditadura militar, quando o Estado simplesmente enviava o Exército para construir estradas. Isto é basicamente o que está sendo feito agora.

Da mesma forma os novos planos para a BR-319 negligenciam as conseqüências econômicas para a região. No momento o Amazonas é um dos cinco estados mais ricos, em grande parte por causa da zona franca e do porto industrial de Manaus. Ele tem a renda percapita quatro vezes maior que o Maranhão e quase o dobro que Rondônia. Teixeira mostrou que o transporte fluvial reduz o custo de transporte entre Manaus e São Paulo em 37% quando comparado com os modos atuais de transporte. Pela BR-319, no entanto, os custos aumentariam em 19% em relação à rota atual que utiliza a hidrovia para Belém. De fato, representantes da indústria de Manaus têm indicado que, no momento, a rodovia teria pouca importância para o pólo industrial de Manaus.

O governo brasileiro se comprometeu a reduzir as taxas de desmatamento nacionais em 72%, mas o seu planejamento não considera qualquer ligação entre a construção de estradas e rodovias e as taxas de desmatamento em áreas recém-feitas acessíveis por estradas laterais. Os planos para a BR-391 continuam sendo prioridade apesar das evidentes conseqüências que terão para o desmatamento na área circundante. Aprender a não repetir os erros do passado neste caso, significa reconhecer o valor da floresta para os serviços ambientais.]

4. O desafio do desenvolvimento sustentável na Amazônia com o envolvimento das populações locais.

Jorge Viana (Engenheiro Ambiental, ex-governador do Acre, Rio Branco)

É um prazer e um privilégio estar aqui, com estes colegas, nesta importante conferência dedicada à memória de Chico Mendes. Meus cumprimentos a Manuela, Mary e aos coordenadores do CLAS pelo seu trabalho em organizá-la.

Hoje vou falar sobre o desafio do desenvolvimento sustentável na Amazônia com o envolvimento das populações tradicionais. Vou tentar fazer um balanço dos avanços que foram feitos e dos problemas que persistem ao longo destes últimos 20 anos e depois pensar no que poderia ser a melhor medida a ser tomada a partir deste ponto em diante. Roberto Smeraldi deu-nos uma leitura bastante dura e realista do que temos conseguido nas últimas duas décadas.

Como Philip Fearnside sugeriu, é verdade que, se não lermos constatemente a nossa história, somos obrigados a repeti-la. Mas isso é verdade tanto para pessimistas e otimistas.

O que aconteceu até recentemente na Amazônia brasileira foi mais do que um efeito acidental da ação humana ou a consequência de algumas atividades em particular. O que aconteceu foi realmente resultado de políticas públicas. Não como uma consequência ou um efeito colateral das políticas públicas, mas como algo que foi dirigido e focado para ocorrer o que ocorreu. A instalação de um modelo predatório de desenvolvimento na Amazônia, com altas emissões de carbono e grande escala de degradação ambiental, não foi o resultado de ações espontâneas da sociedade ou do mercado, ao contrário, dependeu da orientação do Estado e de suas políticas públicas. O ditado popular de promoção "terra sem homens para homens sem terra" revela um foco desta política sobre terras, ao invés de sobre a floresta ou mesmo sobre o trabalho. Este modelo trouxe sérias consequências e foi igualmente devastador em termos sociais, econômicos e ambientais.

Chico Mendes, como líder do movimento Povos da Floresta na sequência do movimento dos Povos Indígenas, reagiu com precisão a esse modelo de desenvolvimento implantado pelo governo brasileiro. Suas denúncias ajudaram a criar uma rede de alianças dentro e fora do Brasil. Quando se tornou, mais tarde, um movimento com propostas positivas, tornou-se interessante para um grande número de pessoas. Desde então, Mary Alegretti, Roberto Smeraldi, Manuela Carneiro da Cunha e Mauro Almeida têm sido essenciais para a formação de uma rede de ativismo, conectando cientistas e pesquisadores com os movimentos populares. O que começou como um problema tornou-se a causa da construção de uma nova proposta. Novos conceitos e um novo modelo de desenvolvimento foram definidos.

O que está a emergir de todo esse trabalho é um modelo de uso sustentável; uma proposta positiva com a população local como seu sujeito ao invés do governo federal. O que a presente proposta prevê, em contraste com o modelo de conservação de 20 anos atrás, é a formação de uma economia florestal sustentável. Esta alternativa é um modelo de desenvolvimento baseado no envolvimento das populações tradicionais, a valorização da cultura local e de uma economia florestal sustentável.

Apesar dos imensos sacrifícios, o movimento obteve vitórias significativas e gerou

mudanças no paradigma da política pública para a Amazônia e a sociedade em geral. Os resultados mais importantes incluíram 1) o fato de que governos regionais e federal estão incorporando conceitos de sustentabilidade; 2) a legislação ambiental está sendo aperfeiçoada e debatida; 3) a regulamentação do uso do solo e redução do desmatamento; 4) mudanças em grande - escala na opinião pública e na agenda brasileira e mundial. Houve, em suma, uma redução nos indicadores negativos (desmatamento, emissões de CO₂, problemas sociais) e um aumento dos positivos (criação das Unidades de Conservação, leis mais firmes e instituições mais sólidas, economia florestal crescente).

Hoje, o Estado, os movimentos sócio-ambientais e as redes de aliados enfrentam novos desafios. Enfrentamos o desafio de transformar sucessos em modelos, ao mesmo tempo econômico, social e sustentável. O que é urgente neste momento para todos os agentes é primeiro, reforçar as alianças estabelecidas, em segundo lugar, desenvolver infra-estrutura e terceiro, envolver as populações tradicionais.

Mais especificamente, o Estado deve trabalhar para implementar os 126,9 milhões de hectares de Unidades de Conservação que foram criadas nos últimos 20 anos. O Estado também é responsável pela regularização fundiária com a MP 458/2009. Esta designação pode levar, se não tivermos cuidado, a um incremento do desmatamento, por causa da concessão de corte de 20% nas Unidades de Conservação. E finalmente o Código Florestal Brasileiro, Lei 4.771/1965, que é uma boa ferramenta.

Os Movimentos sócio-ambientais necessitam acompanhar e participar ativamente do processo de regularização fundiária, ou seja, na execução da MP 458/2009. Eles devem ser envolvidos na construção de uma economia sustentável de base florestal. Eles também devem tornar as Unidades de Conservação, como as Reservas extrativistas, dentro do novo foco dos movimentos sociais, em um exemplo de sucesso sob o ponto de vista econômico, social e ambiental para o Brasil e para o mundo.

Para se tornar referência para as políticas, o sucesso depende da conexão progredir nestes três domínios. O progresso econômico será marcado por uma economia competitiva baseada no carbono, sujeita à lógica do mercado. O progresso ambiental será alcançada quando chegarmos ao desmatamento zero, zero emissões e um crédito líquido de carbono. O progresso social será

definido por mudanças radicais nos indicadores sociais (IDH / IDF). Deste ponto em diante, os movimentos sociais têm que voltar à posição de vanguarda. Eles devem direcionar a mudança, reafirmando o nosso papel no momento atual da Amazônia, e devem fazê-lo, concentrando-se na economia baseada no baixo carbono e suas histórias de sucesso. O florescimento das indústrias de jóias locais é apenas um exemplo destes, com o mínimo impacto ambiental e de sucesso econômico e social.

Além disso, é necessário reforçar a rede de aliados que foi construída ao longo dos últimos 20 anos e que envolvem instituições, ONGs, pesquisadores e cientistas. Precisamos gastar menos tempo na resistência e denúncia, e em vez disso priorizar a economia baseada no carbono, com mais pesquisa sobre o uso da biodiversidade para a melhoria dos indicadores sociais. É necessário pensar na implantação de infra-estrutura na Amazônia com base em novos paradigmas.

Precisamos considerar novos conceitos e um novo modelo de desenvolvimento centrado no uso da terra, no uso dos recursos naturais, no envolvimento das populações locais, na valorização das culturas locais e na criação de uma economia florestal sustentável. É possível e urgente a obtenção de um extraordinário avanço científico, começando na Amazônia, com a participação dos povos tradicionais que são capazes de estabelecer os parâmetros para um novo momento na civilização humana.

Como o resto da nação, os movimentos sociais precisam avaliar o que foi realizado ao longo dos vinte anos passados a fim de saber como avançar.

Debatedora: Mary Alegretti

Antropóloga, Consultora Independente, Curitiba, Pr.

Obrigada ao Centro de Estudos Latino-Americanos - CLAS, Dain Borges e Josh Beck por proporcionarem uma oportunidade de discutirmos profundamente os últimos 20 anos com os pesquisadores, governo e líderes de movimentos sociais reunidos em um mesmo espaço. As pessoas nesta mesa foram os protagonistas dos movimentos sociais sobre o qual estamos refletindo e eles podem atestar que, ao longo dos últimos 20 anos, duas coisas foram verdadeiras ao mesmo tempo: primeiro, que tudo mudou, e segundo, que tudo também é o mesmo. Na verdade, esta é a realidade complexa da vida na Amazônia contemporânea. Muito e nada mudou.

Acho que Chico Mendes ficaria espantado com o progresso que foi feito, mas também muito chateado com a persistência das políticas e atos contra os quais ele trabalhou tão duro. Smeraldi articulou a relação entre desmatamento e conservação e junto com isso o dilema persistente na luta pela conservação. O mesmo modelo de avanço de Roberto e Jorge, é em muitos aspectos o mesmo alcançado pela ditadura militar e não foi alterado nos últimos 20 anos. Mas o que devemos fazer? Será que nós estamos simplesmente importando o modelo de Rondônia como um novo? Defendendo a abertura de territórios com uma tendência crescente do uso da terra, a criação de áreas protegidas, mas com o aumento da proteção dessas terras? São a criação de Unidades de Conservação simplesmente uma repetição deste mesmo modelo? Este é realmente um dilema, porque nós também queremos que eles sejam exemplos da possibilidade de uso sustentável e de desenvolvimento.

Este também é um exemplo de concretização dos nossos sonhos por meio de projetos estaduais, até mesmo pelo fato de que eles podem trazer à existência as coisas além do que imaginamos. É por esta razão que as iniciativas governamentais merecem avaliação. Acre, por exemplo, conseguiu incluir processos não-sustentáveis em seu modelo de desenvolvimento sustentável - isso aconteceu, na verdade, por que o governo esteve envolvido. A sustentabilidade não foi excluída do modelo de desenvolvimento e sim incluída como condição primária da economia. As questões levantadas por Filipe nos levam a perguntar se estamos no meio da construção de um novo modelo econômico ou simplesmente estamos repetindo o que já existe?

Os movimentos sociais estão vivendo uma profunda crise de identidade. Eles não estão questionando o modelo de Lula quanto aos seus efeitos e estão trabalhando em estreita colaboração com os governos estaduais, que trabalham a nível local. Os Amigos da Terra são, na verdade um dos poucos que continuam trabalhando em um nível mais amplo. No geral, nós perdemos as perspectivas regionais e nacionais. E quanto a liderança? Quem está fornecendo alternativas para desenvolvimento agora? Quem preencheu o espaço para a construção de alternativas? Grandes ONGs com papéis internacionais, que oferecem os melhores empregos e maior efetividade, têm assumido um papel de liderança, mas em detrimento das pequenas iniciativas locais. O cenário apresentado nesta mesa reflete precisamente o complexo mosaico da situação atual.

A Amazônia está vivendo uma mudança geracional em seus representantes locais, no governo do estado e em suas populações migrantes. Ela está passando por uma mudança de protagonistas e como resultado, uma mudança na sociedade. É possível que um modelo baseado na industrialização de produtos florestais diversificados, o qual Roberto defendeu como alternativa, poderia unir velhos e novos protagonistas.

A situação mudou e está mudando. O que resta da época de Chico Mendes, no entanto, é a importância da nacionalização do papel da Amazônia. Nesse sentido, estamos diante de um desafio enorme e precisamos de um novo pacto. Acima de tudo, precisamos de uma oportunidade para sentarmos e vermos quem são os novos protagonistas e os novos líderes deste movimento.