

O Papel do Estado nos Esforços de Promoção do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira

Vanessa Fleischfresser*

RESUMO

Este artigo faz uma reflexão sobre a construção de arranjos interinstitucionais envolvendo agentes sociais de diferentes níveis e funções, na formulação de políticas públicas. Essa reflexão tem por base a experiência recente da Secretaria de Coordenação da Amazônia, na busca de soluções para os problemas relacionados com as questões do desenvolvimento e do meio ambiente. Tal experiência permitiu constatar a importância do papel desempenhado pelo Estado na construção desses arranjos, em particular quando se tem como objetivo ordenar o acesso e o uso do patrimônio natural, aspecto fundamental nessa parcela do território nacional, onde se observam conflitos de interesses, legítimos ou não, em torno desse patrimônio.

Palavras-chave: políticas públicas; desenvolvimento sustentável; Amazônia brasileira.

ABSTRACT

This article reflects the importance of building inter-institutional arrangements among social actors with varying functions and capacities in order to formulate public policies. It focuses on the recent experience of the Amazonian Affairs Department, within the Brazilian Ministry of Environment, addressing the solution of development and environment problems. This experience has demonstrated the important role played by the state when building such arrangements, especially when the objective is ordering the access to and use of natural resources, a key issue in this part of the national territory, where there is conflict of interests, legitimate or not, regarding this patrimony.

Key words: public policy; sustainable development; Brazilian Amazon.

*Socióloga, mestre em Desenvolvimento Agrícola pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do IPARDES, atualmente cedida ao Ministério do Meio Ambiente. E-mail: vanessa.fleischfresser@mma.gov.br

INTRODUÇÃO

Duas experiências profissionais permitiram constatar a ampla gama de resultados positivos oriundos da ação articulada e integrada entre os órgãos públicos que formulam e executam políticas, e entre estes e o conjunto de agentes sociais, em determinado território. A primeira é fruto do trabalho desenvolvido no IPARDES, em particular, na coordenação das avaliações de impacto dos programas do governo.¹ A segunda está relacionada com a vivência de trabalho atual da autora deste artigo, enquanto diretora do Programa de Gestão Ambiental da Amazônia, da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A primeira experiência foi objeto de artigo publicado em número anterior desta revista (FLEISCHFRESSER, 1999b), quando se tomou como exemplo o planejamento e a execução do Programa Paraná Rural. A segunda, objeto deste texto, trata da atuação da SCA no território compreendido pela Amazônia Legal. Essas duas experiências têm em comum o fato de representarem esforços de gestão pública orientados de modo a congregarem interesses distintos, e muitas vezes conflitantes, em torno de propostas que consideram os problemas de ordem ambiental, econômica e social como partes constituintes do desenvolvimento.

O estímulo para trabalhar esse tema está relacionado com a constatação de que as intervenções públicas setoriais e localizadas e as atitudes isoladas dos agentes sociais têm resultados limitados. Ademais, o avanço no conhecimento tem revelado que as questões do desenvolvimento e do meio ambiente exigem a participação das diversas entidades públicas, iniciativa privada e sociedade civil, na busca de caminhos para se alcançar o que vem sendo denominado desenvolvimento sustentável: essa noção conjuga os esforços de promoção do crescimento econômico com a distribuição equitativa dos benefícios desse crescimento e com a conservação dos recursos naturais.

O Paraná Rural, vale lembrar, foi uma experiência bem-sucedida em seu propósito de provocar mudanças no comportamento dos produtores rurais – no que diz respeito ao modo como utilizam os recursos naturais, solo e águas em particular –, bem como nas técnicas, tecnologias e procedimentos adotados para executar as tarefas de produção agropecuária. A avaliação desse Programa permitiu constatar que grande parte desses resultados pode ser atribuída à sua estratégia operacional, que privilegiou a gestão participativa no planejamento e execução de ações que orientam os produtores rurais no tratamento e controle dos problemas de erosão do solo e poluição dos recursos hídricos. É essencial destacar que as práticas conservacionistas, em geral, são também mais produtivas e, desse modo, ao elevarem a produtividade da terra e do trabalho, aumentam a produção agropecuária, o que contribui para convencer os produtores em relação à sua adoção.

A gestão desse Programa, a cargo do governo estadual, congregou instituições públicas estaduais e municipais, representantes das cooperativas e da iniciativa privada, por meio das agroindústrias e empresas de planejamento e assistência técnica. De maneira especial, foi valorizada a participação dos usuários dos recursos naturais. Tais procedimentos permitiram obter vantagens operacionais e ampliar, proporcionalmente, os ganhos de escala, os benefícios e os beneficiários por recursos investidos.

Este artigo trata de uma experiência de gestão de política em nível federal, particularmente relacionada com as questões ambientais, em um território de grande dimensão, a Amazônia Legal, tendo como destaque a atuação da Secretaria de Coordenação da Amazônia, responsável pela gestão das políticas públicas para essa região, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

¹Os dados da pesquisa de campo, realizada para a avaliação do Programa Paraná Rural, foram utilizados como referência empírica na tese de doutorado da autora deste artigo, intitulada *Nas redes da conservação: políticas públicas e a construção social das microbacias hidrográficas* (FLEISCHFRESSER, 1999a).

Os dois artigos têm como referência teórica de análise os pressupostos atuais que orientam a formulação e execução de políticas públicas, os quais destacam as vantagens da interação, cooperação e articulação das ações públicas e da conjugação de esforços dos diversos agentes sociais, como maneira de contribuir para a resolução de problemas que afetam as sociedades. A discussão desses pressupostos é abordada no primeiro item do presente artigo. No segundo, são apresentadas algumas informações sobre a região da Amazônia Legal, de modo a destacar as principais especificidades dessa parcela do território nacional. No terceiro item, discute-se a experiência do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria de Coordenação da Amazônia na construção de arranjos estratégicos, que estão permitindo trabalhar a gestão ambiental em dois sentidos: pela via política, de articulação e interação entre os órgãos públicos e os interesses regionais; e pela via da intervenção direta, formulando e executando, de forma participativa, os programas sob sua responsabilidade.

As considerações finais encerram o artigo, destacando os avanços que a atuação articulada e integrada proporciona. Com isso, espera-se contribuir para a discussão desses temas.

PRESSUPOSTOS DOS NOVOS PADRÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em geral, grande parte da fundamentação teórica que trata dos pressupostos atuais de formulação de políticas públicas está sendo produzida por estudiosos europeus, que tomam como base as experiências recentes dos governos desses países, designadas de *policy networks*. MARIN e MAYNTZ (1990, p.12) destacam que o conceito de *policy networks* tem origem na confluência de duas linhas tradicionais de pesquisa: a sociológica (*network analysis*) e os estudos sobre formulação de políticas (*policy making*).² KENIS e SCHNEIDER (1990, p.27) consideram que esse termo é usado para descrever as novas e variadas facetas da moderna elaboração de políticas, sublinhando que essa formulação pode ser entendida como “parte de acordos ou arranjos político-institucionais informais e descentralizados, que emergem de uma complexa e interdependente constelação de atores e recursos”.

HANF e SCHARPF³, citados por KENIS e SCHNEIDER (1990, p.30), ressaltam a participação de vários agentes no processo de elaboração de políticas. Para eles, o termo *network* indica, de maneira sugestiva, o envolvimento de grande número e ampla variedade de agentes (públicos e privados) de diferentes níveis e funções de áreas do governo e da sociedade. Pela pressão, inter-relação e interdependência desses agentes individuais, o termo chama a atenção para o modelo de *linkages* e interação entre esses elementos e para a maneira pela qual as interações determinam o comportamento de organizações individuais e abrem para elas novas alternativas de participação.

Pode-se considerar que o aspecto central dessas abordagens – a justificar o adjetivo novo na formulação de políticas públicas – consiste na participação de agentes sociais usualmente alijados do processo de formulação de políticas, e na interdependência que se estabelece entre os agentes sociais que participam das redes (do governo, da iniciativa privada, dos trabalhadores). É novo também o consenso sobre a necessidade dessas participações para que as políticas atinjam os resultados pretendidos.

²Ver também: MARIN (1991).

³HANF, K.; SCHARPF, F. W. *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. London: Sage, 1978. p.12.

MESSNER (1997) sublinha a importância do Estado quando trata de regiões que passam por crises e necessitam de amplas reestruturações – tais como alguns estados federados alemães –, argumentando que o Estado age como moderador e promove conexões na forma de redes, facilitando e estimulando diálogos sobre as oportunidades de desenvolvimento regional, a localização de entraves ao processo de modernização e a antecipação dos custos sociais e ambientais de tal modernização, a fim de reduzi-los. Esses procedimentos criam redes socioeconômicas locais, reunindo organizações empresariais, sindicatos, associações, institutos tecnológicos e universidades. Essas redes se situam num espaço entre o mercado e o Estado – mesoplano –, onde são preparadas as decisões estratégicas básicas e avaliadas as possibilidades de uma coordenação não-estatal dos programas de reestruturação, com modelagem ativa e participativa das novas estruturas.

MESSNER (1997) valoriza a existência desse espaço, como uma forma de se contrapor ao contexto mundial, resultante da globalização da economia e da sociedade, em que esta vem perdendo cada vez mais sua capacidade política de governar – ou seja, de orientar o processo de desenvolvimento econômico –, ao mesmo tempo em que os princípios de mercado vão ganhando autonomia. Ele considera que, hoje, as sociedades podem resolver seus problemas por meio de um modelo de *network society*. Uma das principais vantagens desse modelo é que o mercado, o Estado e as redes podem se completar, contribuindo para aumentar a capacidade da sociedade em solucionar problemas, controlar diferentes tipos de imperfeições do mercado, do Estado e das redes.

No Brasil, os benefícios e a importância das *policy networks* foram estudados por MACEDO (1994, p. 77, 80 e 148), que salienta um conjunto de questões essenciais para repensar e delinear novos rumos do planejamento nacional e regional no país, em face das intensas transformações em curso na economia mundial, bem como da necessidade de se contrapor ao livre jogo de mercado. Tal posição se fundamenta nas possibilidades de traçar políticas por meio da formação de redes, o que permite: construir um processo que não precisa necessariamente se estruturar através de acordos institucionais formais; e fomentar relações horizontais entre os participantes do processo de tomada de decisão, estimulando relações que não se apoiem no comando ou direção, mas sim na negociação. Enfim, os arranjos institucionais do tipo *policy networks* parecem responder aos imperativos das tendências descentralizantes, rompendo com a dicotomia mercado *versus* Estado.

Essas abordagens possuem similaridade com os pressupostos do desenvolvimento econômico local que, segundo ALBURQUERQUE (1997, p. 1), têm por base as novas exigências de eficiência produtiva e organizacional presentes no mundo de hoje, as quais requerem adaptação institucional para melhorar as atividades do setor público e do conjunto de empresas e atores sociais territoriais. Assim, sugerem que o desenvolvimento local deve ter como fundamento a criação, consertada entre os agentes locais, de um entorno territorial que propicie a renovação do tecido produtivo e empresarial. O êxito dessas propostas exige esforços dirigidos no sentido de: a) difundir informações e conhecimentos específicos; b) investir na formação de recursos humanos como elemento-chave de uma concepção baseada no conhecimento; c) impulsionar a capacidade criativa de organização, participação e coesão social dos diversos atores territoriais; d) abandonar as formas centralistas e burocráticas de gestão organizacional.

Por meio desses procedimentos, as políticas descentralizadas propiciam a organização e a gestão produtiva e asseguram a capacidade de introduzir inovações tecnológicas nos diversos territórios. Na continuidade, esses procedimentos induzem um avanço efetivo

nos processos de descentralização, favorecem a capacidade produtiva local, concorrendo para aprimorar a identificação de recursos e potencialidades em cada território concreto, ao mesmo tempo que dão lugar a um maior envolvimento dos cidadãos com os centros de decisão (ALBUQUERQUE, 1997, p. 3).

Para isso são necessários, no plano mesoeconômico, ajustes estratégicos e um pacto social entre os diferentes agentes, públicos e privados, a fim de estimular uma institucionalidade territorial, que favoreça o fomento econômico e a capacidade inovativa local. Com base nessas observações, ALBUQUERQUE (1997, p. 7 e 10) define desenvolvimento local como um processo de transformação da economia e da sociedade, orientado para superar as dificuldades e melhorar as condições de vida da população. Essa transformação deve ocorrer mediante atuação decidida e acordada entre os agentes locais (públicos e privados), com vistas ao aproveitamento eficiente e sustentável dos recursos endógenos, ao fomento das capacidades empresariais e à criação de um entorno inovador no território.

Um elemento essencial, no contexto desse tema e da experiência aqui analisada, diz respeito aos conflitos de interesses e às disputas entre os diversos grupos ou entidades (não somente pelo acesso aos recursos naturais mas pelo acesso aos recursos financeiros destinados à preservação ambiental), quando a proposta é a de participação de múltiplos agentes na modelagem de políticas públicas. Como aponta SMITH (1993), nas sociedades em geral, os vários grupos de pressão lutam, como numa arena, para que seus objetivos sejam atendidos por meio das políticas públicas. O Estado, por sua vez, inclui instituições do governo, do judiciário, do parlamento e do governo local. Conseqüentemente, o governo também não é unificado, a despeito de ser ele quem, em princípio, deveria fornecer os parâmetros para dirimir os conflitos políticos entre os vários grupos de interesse, no que diz respeito ao uso dos recursos e à direção das políticas públicas.

A importância da constituição do capital social como potencializador do desenvolvido em determinado território fica demonstrada no estudo de PUTNAM (1996, p. 190), que analisou o desempenho das duas Itálias diante da reforma institucional de 1970. Inicialmente ele argumenta que, quando dessa reforma, as novas instituições foram implantadas em contextos sociais muito diversos. "No Norte, as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica corporificaram-se em confrarias, guildas, sociedades de mútua assistência, cooperativas, sindicatos e até clubes de futebol e grêmios literários. Esses vínculos cívicos horizontais propiciaram níveis de desempenho econômico e institucional muito mais elevados do que no Sul, onde as relações políticas e sociais estruturaram-se verticalmente."

Além disso, as regiões cívicas se caracterizavam por dispor de densa rede de associações locais, pela presença atuante nos negócios comunitários, por modelos de políticas igualitárias, pela confiança e observância da lei. Nas regiões menos cívicas, esses fenômenos se mostravam de modo contrário: a participação política e social organizava-se verticalmente; a desconfiança mútua e a corrupção eram consideradas normais; a ilegalidade era previsível (PUTMAN, 1996, p. 191).

Essas diferenças iniciais provocaram resultados diversos. Após dez anos, "o Norte conquistara larga margem de superioridade em termos de capital físico e humano, o que se explica pela antiga superioridade de seu capital social." Esses resultados, segundo PUTNAM (1996, p. 191), se devem ao fato de que os cidadãos das comunidades cívicas exigem um bom governo e conseguem tê-lo. Disso resultam "serviços públicos mais eficazes, uma vez que agem coletivamente para alcançar objetivos comuns". Já, nas regiões onde não se desenvolveu o capital social, "os cidadãos costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados".

A REGIÃO DA AMAZÔNIA LEGAL

Este item tem o propósito de apresentar informações sobre o território onde atua a Secretaria de Coordenação da Amazônia. Em especial, procura-se destacar os elementos históricos responsáveis pelos diversos conflitos presentes na Amazônia, os quais trazem sérias implicações para a gestão das políticas públicas de corte ambiental. Também são apresentados alguns dados quantitativos, com vistas a situar a Amazônia no contexto brasileiro e revelar algumas particularidades estaduais.

Um cenário de conflitos pela posse e uso do patrimônio natural

A expressão Amazônia Legal designa uma delimitação de ordem político-administrativa, estabelecida por lei para efeito de planejamento do desenvolvimento regional, tendo como principais instrumentos os incentivos creditícios, cambiais e fiscais. Segundo essa delimitação, a Amazônia Legal abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (mapa 1). A maioria desses estados está localizada na Região Norte; com exceção do Maranhão, na Região Nordeste, e do Mato Grosso, no Centro-Oeste. A área total atinge, aproximadamente, 5.217.000 milhões de km², o que representa cerca de 61% do território brasileiro (IBGE, 1990).

O bioma Amazônia tem cerca de 4 milhões de km² e abriga a maior reserva de floresta tropical do planeta (BRAGA, 1979), relativamente pouco antropizada. É a mais extensa e menos contaminada bacia hidrográfica e rede fluvial em volume de água do mundo. A proteção desse bioma está sendo cada vez mais valorizada, à medida que avança o conhecimento científico acerca das conseqüências (e causas) da degradação ambiental. Na porção sul da região, encontram-se grandes áreas de cerrado (cerca de 1 milhão de km²), bioma que também abriga vasta diversidade biológica (BRASIL, 1998).

MAPA 1 - DELIMITAÇÃO DOS ESTADOS QUE COMPÕEM A AMAZÔNIA LEGAL



FONTE: Mapa fornecido por Edimar Moretti, consultor do Ibama

Esses aspectos merecem destaque, no contexto de discussão de políticas públicas, uma vez que a degradação ambiental tem propiciado um potencial de mobilização que os problemas sociais não lograram atingir, nem mesmo quando os investimentos dos bancos de fomento multilaterais e bilaterais pretendiam acabar com a pobreza, no período que abrange as revolucionárias décadas de 50 e 60 até meados dos anos 80. Hoje, a preocupação com a escala planetária dos problemas ambientais tem levado os governos dos países mais ricos (G7) a destinarem recursos, a fundo perdido, para a preservação das florestas tropicais brasileiras, os quais contribuem para viabilizar as políticas públicas nacionais.

Em princípio, pode-se considerar que o potencial de mobilização, para fazer frente aos danos ambientais, advém do fato de os estudos científicos demonstrarem, conforme avança o conhecimento, que a degradação dos recursos naturais acontece em cadeia, se potencializa e pode, inclusive, afetar os balanços planetários de funcionamento dos ciclos hidrológico, climático e biogeoquímico, como no caso da Floresta Amazônica (BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia, s.d.).

No entanto, as riquezas do patrimônio natural da Amazônia originam uma série de conflitos por sua posse e uso, o que conforma um grande paradoxo: se, por um lado, a região é valorizada por dispor de recursos naturais ainda em bom estado de conservação, justamente por não estar totalmente ocupada, por outro, isso a torna uma região de fronteira de expansão para as atividades produtivas que dependem dos recursos naturais. Nas últimas décadas, a Amazônia vem atraindo: capitais nacionais e internacionais que buscam alternativas de investimentos na exploração de seus recursos minerais, madeireiros e de solo (terras para a agropecuária); contingentes de pequenos produtores rurais que, sistematicamente, vêm sendo expulsos de regiões que estão passando por um processo de modernização das atividades agropecuárias e, conseqüentemente, de concentração fundiária, em especial no sul do país (FLEISHCHFRESSER, 1988); e populações pobres que deixaram o Nordeste durante os prolongados períodos de seca. Até mesmo o governo, por meio do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), vem alocando na Amazônia grande parte dos assentamentos que tem efetivado desde sua criação.

Portanto, ao mesmo tempo em que a Amazônia é um território que mobiliza recursos para sua conservação, vem sendo ocupada de forma acelerada e muitas vezes irracional, no período mais recente, após o esgotamento dos recursos florestais e o fechamento da fronteira agrícola nos estados detentores de terras mais acessíveis – naturalmente mais aptas à produção agrícola e mais próximas do grande mercado e centro dinâmico do sistema econômico brasileiro, o Sudeste.

Tais aspectos, responsáveis por circunstâncias conflitantes, tornam ainda mais complexa a tarefa de definir, planejar e executar políticas públicas na região. Fatos históricos do processo de ocupação da Amazônia contribuem para isso. Segundo BECKER (2001, p. 8), o período de ocupação planejada e sistemática da região, seja por iniciativa do Estado, de empresas ou por força de sua integração à economia nacional e internacional, aconteceu a partir de 1930 e, mais acentuadamente, após a década de 70, com a construção “das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, duas grandes pinças contornando a fímbria da floresta. A partir daí, acentuou-se a migração que já se efetuava em direção à Amazônia, crescendo a população regional de 1 para 5 milhões entre 1950-1960, e de modo acelerado a partir de então”.

Esse período coincide com o momento em que o planejamento regional se mostrava como uma saída para o ordenamento do crescimento econômico, resultando na transformação da antiga Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); do Banco de Crédito da Borracha em Banco da Amazônia (Basa); e na criação da Zona Franca de Manaus e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Nos anos 80, grandes investimentos foram canalizados para o Pólo Mineral-Metalúrgico de Carajás, no Estado do Pará, o qual incluiu o complexo de extração e beneficiamento parcial do minério, a construção da estrada de ferro ligando Carajás ao Porto de São Luiz, no Maranhão, e a Usina Hidroelétrica de Tucuruí, que fornece energia para a produção de alumínio em Barcarena e São Luiz. Com a construção dos eixos rodoviários, surgiram novos pólos econômicos na região, voltados à extração e ao beneficiamento de madeira e à exploração pecuária. Em período mais recente, a produção de grãos vem se expandindo nas áreas de cerrado, localizadas na parte sul da Amazônia Legal.

Um aspecto importante, no contexto de conflitos em torno do patrimônio natural da Amazônia, está relacionado com o fato de que as intervenções do Estado, tanto no passado quanto em período recente, não consideraram o contingente de população tradicional, constituído pelos povos indígenas, os extrativistas e os ribeirinhos. Assim, deram origem a graves disputas, inclusive com massacre da população indígena e assassinato de extrativistas.

Tais fatos indicam que o processo de ocupação da Amazônia não aconteceu somente de forma espontânea, como uma frente de expansão, via extensão gradativa de atividades produtivas do entorno; ou como uma frente pioneira, via emigração dos excluídos que buscam terras para sua subsistência. Essas frentes se conjugaram na região com uma ocupação planejada pelo Estado. Ademais, a exemplo de outras regiões, esse espaço do território brasileiro tem atraído segmentos empresariais oportunistas, que para lá se dirigem com o objetivo de acumular grandes espaços de terras ou para explorar seus recursos naturais de forma ilegal, nesses casos, vistos como bem livre e não como um patrimônio da nação.

Fenômenos ligados à dinâmica da economia brasileira igualmente repercutem sobre a ocupação da Amazônia. Por exemplo, ao final da década de 60 configurou-se um contexto de valorização do mercado de terras, em consequência da concretização das condições prévias para a expansão da produção agropecuária no país. Houve a implantação de indústrias produtoras de máquinas, implementos e insumos químicos e biológicos para essa produção, bem como de indústrias que beneficiam as matérias-primas agropecuárias. É também desse período a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (1965). Em consequência, constituíram-se os complexos agroindustriais, dominados por essas indústrias, que passaram a estimular o quê e como produzir, para os mercados interno e externo. Essas empresas, em sua maioria transnacionais, detêm expressão econômica e política capaz de impor seus interesses.

Igualmente, data dos anos 60 a mudança no perfil da população brasileira, de rural para urbana. Esse contingente urbano em crescimento e o aumento da demanda externa por *commodities* passaram a conformar um grande mercado para a produção agropecuária e a atrair investimentos. Desse modo, as terras agricultáveis foram incorporadas ao processo produtivo, inicialmente nos estados que apresentavam solos de maior aptidão natural, em termos de fertilidade e relevo propícios à mecanização das tarefas de produção. Após o fechamento dessa fronteira agrícola, tanto o capital produtivo como o especulativo se voltam para a Amazônia, e se verificam, mais intensamente, situações que vão modificar a estrutura da economia regional, contribuir para a exclusão social e colocar em risco a integridade dos ecossistemas.

Empresas privadas também participaram do processo de ocupação da região, organizando iniciativas de colonização/venda de terras. Essas iniciativas, dirigidas pelo Estado ou pelo setor privado, transferiram para a Amazônia os conflitos das regiões de origem dos migrantes. Segundo ALMEIDA (1992, p. 12-14): "A ocupação de cada nova área, em geral, se deu em duas fases: na primeira, chegaram os pequenos produtores que desbravaram a região; na segunda, deu-se o êxodo rural e a rápida concentração da terra. [...] Assim, quem

mais se beneficiou, em média, da infra-estrutura institucional e econômica montada na fronteira foram os que começaram como comerciantes e não os que sempre foram agricultores". Além disso, os conflitos pela terra tendem a se agravar uma vez que os empreendimentos agropecuários vêm se implantando com uma tecnologia avançada e poupadora de mão-de-obra. Em muitos casos, tais empreendimentos "expulsaram os migrantes antigos e/ou não absorvem aqueles recém-chegados, configurando uma dinâmica excludente e uma nova distribuição espacial da população regional".

Não se pode desconsiderar, nesse contexto de conflitos pela posse do patrimônio natural da Amazônia, que grandes áreas de florestas estão protegidas sob o regime de Reservas Extrativistas e Terras Indígenas. Nessas últimas, existem riquezas minerais que são alvo da cobiça de garimpeiros e mineradoras nacionais e internacionais. Existe, ainda, grande número de pequenas áreas ocupadas pela população ribeirinha; alguns detêm a propriedade legal da terra, outros não.

Particularidades regionais

As informações sobre a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) da região revelam o dinamismo econômico em períodos recentes. Segundo MONTEIRO NETO (2001, p. 30-31), enquanto o conjunto dos estados brasileiros crescia 5,2%, a Região Norte crescia 8,6% e o Centro-Oeste, 8,1% (onde se localiza o Estado do Mato Grosso), entre 1960 e 1996. Na década de 70, essas regiões dão um salto, com o Norte alcançando a taxa de 11,7%, e o Centro-Oeste, 12,1%. Nas décadas seguintes (80 e 90), "os dados demonstram que a Região ainda apresenta um ritmo de expansão da produção de riquezas mais elevado que o das demais áreas do país".

A comparação entre a evolução do PIB, da população e da renda *per capita* no conjunto dos estados da Amazônia Legal revela intenso processo de dinamização econômica, entre 1970 e 1996, com o PIB passando de US\$ 8,5 para 53,5 bilhões, ao mesmo tempo em que a população regional salta de 7,7 para 18,7 bilhões; em consequência, o PIB *per capita* se elevou de US\$ 1.104,00 para US\$ 2.854,00 (MONTEIRO NETO, 2001, p. 33).

A diversidade das estruturas produtivas regionais emerge quando se analisa a participação dos estados na composição do PIB da região. Em 1996, cinco estados respondem por cerca de 90% do PIB regional: Pará (31%), Amazonas (19%), Mato Grosso (16%), Maranhão (14%) e Rondônia (10%); os 10% restantes correspondem a quatro estados: Acre (3%), Amapá (2%), Tocantins (2%) e Roraima (2%).⁴

Deve-se destacar que em alguns estados o setor agropecuário, ainda em 1996, apresenta importância na composição do PIB, a exemplo do Tocantins (38%), Mato Grosso (24%), Rondônia (18%) e mesmo Pará (19%). Tais casos podem ser considerados como típicos de estados que vêm sendo ocupados como novas fronteiras de expansão da produção agropecuária, onde existem terras aptas para a produção de grãos, a exemplo das áreas de cerrado, e vias de acesso para o escoamento da produção e chegada de insumos. O dinamismo econômico desse setor está relacionado à constituição dos complexos agroindustriais, os quais passam a estimular o crescimento da indústria, comércio e serviços que, assim, elevam suas participações relativas na geração do PIB estadual.

⁴Dados dos Censos Econômicos do IBGE, cedidos por Aristides Monteiro Neto.

A dinâmica demográfica da Amazônia, em geral, apresenta um comportamento diverso da média do país no que diz respeito ao declínio do crescimento populacional. Entre 1991 e 2000, enquanto a taxa geométrica de crescimento anual da população brasileira foi de cerca de 1,63%, as da Região Norte e do Centro-Oeste foram bem mais altas (2,86% e 2,37%, respectivamente).⁵

Outra diferença, entre a evolução da região e do conjunto dos estados do Brasil, refere-se ao movimento de urbanização. Enquanto o Brasil, e em particular os estados do Sudeste, passaram a apresentar um perfil mais urbano nos anos 60, alguns estados da região adquirem esse perfil a partir da década de 80. Na última década, o grau de urbanização no Brasil passou de 75,59%, em 1991, para 81,23%, em 2000 (IBGE, 2000a). A região da Amazônia vem seguindo essa tendência de urbanização, porém em período mais recente. Até 1980, cinco dos nove estados da região apresentavam grau de urbanização inferior a 50% (Acre, Maranhão, Pará, Rondônia e Tocantins). Em 2000, todos os estados da Amazônia Legal atingiram grau de urbanização superior a 60%.⁶

Essa tendência de urbanização na Amazônia ocorre de forma acentuada na década de 90, pois entre 1980 e 1991 a região ainda apresentava aumento no contingente rural em cerca de 1.500.000 pessoas. Entretanto, nesse mesmo período, a população urbana cresce quatro vezes mais, aproximadamente 4.400.000 pessoas. Entre 1991 e 2000, a região tem um aumento de residentes em áreas urbanas de quase 5 milhões de pessoas, reduzindo-se em 900 mil a população rural. Desse aumento, a maioria (58%) concentrou-se em dois estados: Pará, cerca de 1.500.000 pessoas, e Maranhão, 1.300.000. A redução da população rural também foi significativa nesses estados: Pará, cerca de 280.000 pessoas, e Maranhão, 672.000.

Como exceção, em relação ao país e mesmo aos estados da Amazônia, tem-se o comportamento dos estados que aumentam a população rural, entre 1991 e 2000, tais como o Amazonas, cujo incremento foi de 100 mil pessoas residindo em áreas consideradas rurais; Acre, 28 mil; Rondônia, 21.379; e Roraima, 655.

No conjunto dos estados da Amazônia Legal, o crescimento populacional fez com que, atualmente, a região detenha um contingente de 21 milhões de habitantes; contudo, mesmo assim, a maioria dos estados apresenta densidade demográfica bem inferior à média brasileira. Enquanto o país tem densidade demográfica média de 17,24 habitantes por km², em 1991, e quase 20,00 em 2000, a região da Amazônia Legal tem densidade média de 3,34 habitantes por km², em 1991, e 4,00 em 2000. Quando os dados demográficos brasileiros são trabalhados sem que sejam computados os estados da Amazônia, a média nacional dá um salto e chega a 43,36 habitantes por km², em 2000.

Entre os estados da Amazônia, o Maranhão apresenta a densidade demográfica mais alta – cerca de 17,00 habitantes por km² em 2000. Nesse ano, os demais estados apresentam as seguintes densidades: Rondônia (5,80); Pará (4,96); Tocantins (4,17); Acre (3,65); Amapá (3,33); Mato Grosso (2,77); Amazonas (1,79); e Roraima (1,45).

A propósito, as informações demográficas revelam que a tendência de urbanização tem força tal que nem a relativa disponibilidade de terras nem os projetos de assentamento conseguiram contra-restar. Tanto é assim, que cerca de 38% do total dos projetos de colonização efetivados no Brasil se localizaram na Amazônia; o percentual de famílias

⁵Cálculos efetuados a partir dos dados do IBGE (2000a, tabela 2, p. 1-24).

⁶Os cálculos demográficos foram efetuados a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE.

assentadas e área ocupada (16,3 milhões de hectares) foi bem maior (81% e 95%, respectivamente). No caso dos Projetos de Assentamentos, a participação da região no número total é de cerca de 37%. Em termos do número de famílias, foi de 62%, e em termos de áreas foi de 78%, o que corresponde aproximadamente a 17 milhões de hectares, até junho de 2000 (BRASIL, 1998, tabela 6, p. 28).

Os indicadores que fornecem um perfil das condições sociais da população igualmente permitem perceber algumas diferenças entre os estados da Amazônia e o conjunto do Brasil. Em 1996, os estados da Amazônia Legal, em geral, apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo do que a média brasileira (0,830, em 1996), mas seguindo a tendência de melhora, sendo que Rondônia (0,820) e Roraima (0,818) têm IDH próximos da média brasileira. Segundo a classificação adotada, somente esses dois estados da região apresentam índices considerados de alto desenvolvimento humano; os demais situam-se como de médio desenvolvimento: Amapá (0,786), Amazonas (0,775), Mato Grosso (0,767), Acre (0,752), Pará (0,709), Tocantins (0,587) e Maranhão (0,547). (PNDU, 1998, p. 58).

Os indicadores de saúde revelam significativas disparidades entre as regiões brasileiras. Por exemplo, a taxa de mortalidade infantil (óbitos de menores de um ano para cada mil nascidos vivos), em 2000, varia entre os estados do Sudeste (25,00), Sul (22,10) e Nordeste (51,00). Entre os estados da Amazônia, alguns apresentam taxas próximas das regiões com melhores indicadores, pela ordem: Amapá (26,6), Mato Grosso (27,5%), Tocantins (29,2%), Pará (31,4%), Amazonas (31,6%), Rondônia (33,9%), Acre (34,0%), Roraima (36,1%) e Maranhão (47,8%) (PRESS RELEASE, 2001).

A Amazônia difere da média do país no que diz respeito às condições de cidadania. Para se ter uma idéia dessas condições, analisam-se informações sobre o percentual da população que trabalha com carteira de trabalho assinada, tendo em vista que tal assinatura significa contribuição ao Sistema Social, garantia de aposentadoria, assistência médica, 13º salário e férias remuneradas. Segundo esse indicador, o Brasil regrediu, dado que a proporção de trabalhadores com carteira assinada baixou de 64%, em 1992, para 61%, em 1999. No plano estadual, a situação é bastante diversa, com alguns estados constituindo mercados de trabalho mais desenvolvidos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal, onde mais de 70% da população empregada dispõe de carteira de trabalho assinada; já, nos estados do Nordeste, a média é de 43%, em 1999. Entre os estados da Amazônia, a proporção de trabalhadores com carteira assinada é bem menor que a média brasileira. Em 1999, seis deles não atingem nem a marca de 50% de trabalhadores: Tocantins (26%), Maranhão (32%), Roraima (37%), Pará (39%), Amapá (43%) e Mato Grosso (44%). Os demais têm mais de 50% de trabalhadores com carteira assinada: Acre (51%), Amazonas (61%) e Rondônia (62%) (IBGE, 2000b, p. 147-8).

Essa fragilidade nas relações de trabalho repercute sobre as condições salariais. Tanto é assim que o rendimento médio mensal das famílias, medido em termos de salário mínimo *per capita* revela que, no Brasil, grande parte das famílias de trabalhadores vive em condições miseráveis, tendo em vista perceberem entre meio e um salário mínimo – se bem que, entre 1992 e 1999, verifica-se pequena redução na iniquidade salarial, uma vez que diminui de 28% para 19% a proporção das famílias que vivem com até meio salário mínimo (hoje, esse valor é o equivalente a R\$ 100,00). Também reduz de 25% para 22% a proporção das famílias que vivem com mais de meio a um salário mínimo. Entre os estados da Amazônia Legal a situação geral é, de certa forma, similar à do país. Porém, alguns estados têm maior iniquidade, tais como o Maranhão – onde a proporção das famílias que vive com somente meio salário mínimo chega a 53% – e o Tocantins, 33% em 1999 (IBGE, 2000b, tabela 4.12, p. 151-152).

O exposto até aqui permite verificar as diversidades entre os estados que compõem a região da Amazônia Legal, as quais estão associadas à época e forma de ocupação, bem como ao modo como os respectivos sistemas econômicos estaduais se inserem na dinâmica econômica nacional.

Como elemento comum, os estados da Amazônia têm a marca de estarem sendo ocupados de forma mais acelerada em períodos recentes. Igualmente, apresentam indicadores sociais piores do que a média brasileira; se bem que a iniquidade social não é uma marca da região, mas do Brasil. São também estados que, na atualidade, constituem a última fronteira de ocupação do país, o que resulta em forte conflito pela posse e uso do patrimônio natural.

Tais circunstâncias trazem sérias implicações sobre a gestão das políticas públicas de corte ambiental. Entre estas, ressalta-se a relação entre as condições de pobreza e os problemas ambientais, os quais foram amplamente analisados e demonstrados no Relatório Brundtland (COMISSÃO MUNDIAL..., 1991), já em 1987; hoje, estão sendo retomados como um dos pontos centrais na reunião Rio+10. Portanto, existe um consenso de que o êxito das propostas conservacionistas depende também das questões de caráter social, centradas na redução da pobreza.

No caso da Amazônia, a relação entre os problemas sociais e o esgotamento dos recursos naturais é muito clara. Por exemplo, quando os produtores de pequeno porte não conseguem ter acesso aos recursos naturais ou não mais conseguem produzir, devido ao esgotamento ou comprometimento dos recursos que utilizam para a produção (tais como o solo, para agricultura, as águas, para a pesca, e as florestas, no extrativismo), tendem a abandonar tais atividades e se deslocar para as cidades, contribuindo para agravar os problemas sociais urbanos. Outra possibilidade consiste em abrir novas áreas para sobrevivência, reiniciando novo ciclo que inclui esgotamento dos recursos, degradação ambiental, baixa produtividade, falta de alternativas e conseqüente agravamento das questões socioambientais.

A população mais carente também é atingida com a queda da produtividade/redução na produção, que provocam aumento nos custos de produção e no preço final dos produtos alimentares. A erosão do solo e a poluição dos recursos hídricos igualmente elevam o custo de tratamento da água e seu preço final, bem como prejudicam a geração de energia elétrica.

Outras implicações, sobre a gestão de políticas para a Amazônia, estão relacionadas ao fato de que as propostas e as ações federais devem ser "negociadas" com nove governadores, 761 prefeitos e com os políticos que dispõem de mandatos no Senado e na Câmara dos Deputados. Essas diversas instâncias administrativas e políticas não têm necessariamente orientações comuns quanto ao rumo pretendido para o desenvolvimento. Em conseqüência, os objetivos que norteiam as estruturas de governo, em seus diversos níveis, diferem no tempo e no espaço: alguns mais, outros menos sensíveis às demandas sociais e imperativos ambientais; e outros ainda totalmente voltados para o crescimento econômico e o aumento da arrecadação pública, independentemente dos custos socioambientais que suas decisões possam acarretar.

No entanto, as políticas federais devem considerar que os impactos ambientais não ficam restritos ao local onde ocorre a degradação. O conhecimento acumulado sobre a dinâmica das águas demonstra a interdependência natural entre as diversas parcelas do território. As bacias e microbacias que uma área comporta funcionam como redes condutoras das águas pluviais, que se precipitam na forma de chuva, e das fluviais, que correm sobre a superfície terrestre. Assim, quando o homem retira a cobertura vegetal de forma irracional e usa o solo de modo inadequado, desencadeia uma série de fenômenos favoráveis à sua compactação, à instalação de processos erosivos e à queda de produtividade.

Nessa região, que comporta a maior bacia hidrográfica do mundo, tem-se então grande risco de contaminação, no caso de vir a se expandir um padrão de ocupação inadequado e irracional, com predominância de atividades que façam uso intenso de elementos químicos, como adubos e defensivos na agricultura, mercúrio no garimpo, e outros não menos danosos.

Este é o cenário geral em que a Secretaria de Coordenação da Amazônia, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, tem a atribuição de gerir políticas que contenham a degradação dos recursos naturais e ordenem seu acesso. Isso implica e exige ações coerentes e articuladas entre os diferentes níveis e funções do poder público, haja vista que é profundamente irracional que um órgão estimule práticas de produção menos danosas aos recursos naturais e os demais não adotem postura idêntica. Em nível estadual, as orientações igualmente devem ser comuns, pois se um ou alguns estados aplicam a legislação ambiental com rigor, os empresários espúrios se dirigem para aqueles estados que não agem do mesmo modo. Quando isso acontece, não fica garantida a integridade da bacia Amazônica.

ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA

Construindo arranjos políticos estratégicos

No início de 1999, a divulgação das taxas de desflorestamento desencadeou uma série de medidas que, de certa forma, configuraram o modo pelo qual o MMA e a SCA passaram a gerir as políticas públicas para a Amazônia.⁷ A divulgação dessas taxas, como acontece todos os anos, é precedida de grande expectativa entre os gestores da política ambiental. Usualmente, tal informação é guardada com sigilo pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), do Ministério de Ciência e Tecnologia, até o momento em que é anunciada, em cerimônia pública, ao Ministério de Meio Ambiente. O clima que envolve esse anúncio é bastante tenso, dada a repercussão que provoca nas mídias nacional e internacional, que obriga o ministro do Meio Ambiente a justificar a elevação das taxas.

Assim, quando foi anunciada a taxa de cerca de 16% de incremento no desflorestamento na Amazônia, o ministro baixou a Instrução Normativa nº 4, de 25 de fevereiro de 1999, suspendendo a concessão de autorização de desmatamento e a execução dos já autorizados, pelo prazo de 120 dias. Os segmentos que se sentiram prejudicados com essa medida reagiram e "motivaram legítimos apelos em prol de sua revogação. Iniciou-se, então, um processo de negociação com todos os setores da região afetados por aquela medida, com o objetivo de flexibilizá-la, em troca de ações concretas que resultassem na redução do desmatamento. Foram firmados acordos com os setores que participaram da negociação, assinados em sessão pública da Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional - CADR, da Câmara dos Deputados, quando se recomendou que a negociação que culminou naquela audiência pública fosse também realizada nos estados." (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2001, p. 5).

Esses fatos, acontecidos no início da gestão, foram decisivos por terem proporcionado aos gestores do Ministério um contato estreito com os representantes do poder público estadual e com os principais atores econômicos, políticos e sociais locais. Permitiu também envolver as forças que se uniram na defesa de seus interesses, contrariados pela

⁷Período de início do mandato do Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, e da Secretária de Coordenação da Amazônia, a antropóloga Mary Helena Allegratti.

Instrução Normativa, em um processo de negociação e construção de arranjos estratégicos, com o objetivo de identificar e implantar alternativas ao desmatamento da floresta amazônica.

Para tanto, foram promovidas reuniões setoriais, envolvendo parlamentares, representantes do setor produtivo, dos movimentos sociais e das ONGs da Amazônia, visando a ajustes nessa Instrução e à definição de uma agenda de trabalho conjunta. Dessa agenda, constou a criação de comissões técnicas, formadas por representantes dos setores e segmentos interessados, para tratar das questões associadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas de controle do desflorestamento.

Este foi um período em que os dirigentes e técnicos do MMA e da SCA se envolveram ativamente nas discussões e resoluções tomadas, inclusive com a participação do próprio ministro e da secretária. Tais procedimentos culminaram em audiência pública, convocada pela Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, quando foi firmado termo de compromisso entre os presentes, no qual ficou expresso o consenso, alcançado entre os diversos interesses em conflito pelo uso da floresta e do solo, em torno da necessidade de implantar um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia. Para isso, foi definida a realização de discussões nos estados da Amazônia – denominadas Agendas Positivas Estaduais – que, na seqüência, dessem origem a uma Agenda Positiva Regional.

Essas Agendas consistiram em seminários, para os quais foram chamados todos os representantes dos interesses locais, associados ao uso da floresta e do solo. Tais seminários – que conformaram verdadeiros processos de negociação dos conflitos – permitiram firmar Agendas Positivas específicas para cada Estado, por meio de consenso entre todos os presentes. Os conflitos mencionados estão relacionados com a população indígena, os seringueiros e outros segmentos ligados às atividades extrativas tradicionais (não-madeireiras), para os quais interessa a floresta em pé; com os setores para os quais interessa a madeira que pode ser extraída da floresta (madeireiros e industriais); e com os produtores agropecuários, para quem interessa somente a terra. Também participaram desse quadro ONGs e parlamentares que defendem grupos de interesse, e o setor público, em seus diferentes níveis e funções.

À Secretaria de Coordenação da Amazônia, em parceria com os governos estaduais, coube organizar as Agendas Estaduais, conduzir as discussões de modo a tentar dirimir os conflitos e construir os consensos, ao mesmo tempo em que devia zelar para que as regras de acesso e uso dos recursos naturais se tornassem compatíveis com os requisitos da legislação ambiental. Dessa forma, foram firmados pactos estaduais – documentos assinados ao final de cada Agenda Estadual – que expressaram os consensos alcançados e indicaram os dissensos. Ao fim do processo, foi realizada em Brasília, em junho de 2000, a Reunião Regional das Agendas Positivas, na Câmara dos Deputados. (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2001)

Em síntese, os procedimentos adotados contribuíram não somente para aproximar os cidadãos dos centros de decisão política, como também para legitimar a atuação das autoridades responsáveis pela gestão da política ambiental em âmbito federal. Permitiram, ainda, constatar a necessidade e a disposição para realizar ações mais avançadas, que extrapolem as de controle do desflorestamento, como a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Comportamentos novos emergiram, conforme constatação da secretária da SCA: “Hoje, pode-se considerar que existe uma postura nova dos atores econômicos, sociais e políticos da Região em relação ao desmatamento. (...) ninguém quer ser o vilão do desmatamento, entre pequenos ou grandes empreendedores existe uma rejeição automática ao rótulo de ser o setor ou segmento responsável pelo desmatamento. Essa postura é nova e revela uma mudança. Pois muitas vezes testemunhamos o contrário: o setor ou segmento

assumia que desmatava e que continuaria desmatando, porque sempre tinha sido assim." (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2001, p. 2).

Ao longo do período de realização dessas Agendas, foi possível constatar a existência, na Amazônia, de um entorno favorável à resolução conjunta e articulada dos problemas de ordem econômica, ambiental e social que inclui:

- a) segmentos representativos da população tradicional (extrativistas, indígenas, pescadores e produtores familiares), organizados em torno de objetivos comuns, entre eles a busca de alternativas de trabalho e renda, segundo pressupostos que incluem o uso e a manutenção da floresta;
- b) governos estaduais e municipais executando programas voltados ao desenvolvimento sustentável de seus territórios;
- c) parlamentares eleitos com compromissos socioambientais;
- d) empresários do setor madeireiro e das indústrias de base florestal envolvidos com propostas de uso manejado da floresta;
- e) demanda social por reforma agrária com critérios ambientais;
- f) ambiente institucional favorável à articulação entre esferas de governo, visando à promoção de alternativas econômicas sustentáveis;
- g) pressão da opinião pública nacional, favorável ao uso racional e à conservação do patrimônio natural da Amazônia.

Diante de tais circunstâncias, foram constatadas as várias potencialidades locais, as quais permitem falar, inclusive, na conformação de um capital social regional. Com isso, foi possível aprofundar a descentralização de ações e de recursos da SCA via políticas formuladas em estreita articulação com os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, e entidades representativas dos segmentos sociais, como o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), o Grupo de Trabalho Amazônico (que congrega cerca de 430 entidades), cooperativas e associações de produtores, ONGs, comunidades locais e representantes da iniciativa privada.

O caminho para essa descentralização já estava aberto, uma vez que os programas a cargo da SCA são executados pelo setor público e entidades dos estados e municípios da Amazônia. Mas a realização das Agendas Positivas contribuiu para aproximar os gestores da política federal dos diversos agentes locais. Agregue-se a isso o fato de a SCA ter criado a figura dos Representantes Estaduais da Secretaria, em cada Estado da Amazônia, com o intuito de manter contato permanente com as demandas locais e subsidiar o planejamento e a execução dos programas da SCA. A descentralização dos recursos financeiros foi aprofundada via aumento no número de convênios com órgãos e entidades locais, ampliando a escala das ações e fortalecendo a capacidade local para a defesa de seus interesses.

Essas iniciativas favoreceram o processo de atuação descentralizada, de um lado, e integrada, de outro. Em paralelo, foi possível detectar e trabalhar os conflitos entre segmentos sociais, setores produtivos e mesmo entre os objetivos das políticas públicas, nos níveis federal, estadual e municipal. A vivência desses conflitos permitiu, aos que dela participaram, encontrar caminhos para sua resolução, bem como formas de incorporar as demandas sociais, econômicas e ambientais às políticas públicas. Sobretudo, esse processo contribuiu para legitimar a posição dos gestores da política ambiental, já que as Agendas foram mediadas pela SCA e firmadas com a participação de todos os interessados.

Esses aspectos merecem destaque uma vez que são partes constituintes da experiência que permitiu, justamente, consolidar parcerias antigas e construir novos arranjos políticos, orientados para a resolução conjunta dos problemas de promoção do desenvol-

vimento sustentável na Amazônia. Essa experiência foi incorporada às diretrizes do Plano de Trabalho da Secretaria para o período 2000-2003, que reconhecem as “forças econômicas e sociais regionais como interlocutoras privilegiadas na definição das políticas para a Região da Amazônia e a necessidade de se estabelecerem fóruns adequados de discussão e negociação entre interesses ambientais e econômicos” (BRASIL, 2000, p. 11).

A propósito, a construção de arranjos interinstitucionais é imprescindível para que as intervenções federais atinjam os objetivos pretendidos, pois na ausência de sintonia com os órgãos estaduais e municipais responsáveis pela execução das ações, e com o público a que se dirigem, dificilmente as políticas ambientais se realizam a contento. Em última instância, os agentes locais constituem o próprio objeto dessas políticas que, em geral, podem ser consideradas como intervenções que objetivam regular o acesso e o uso dos recursos naturais.

A consciência desses aspectos faz com que a SCA participe de iniciativas estratégicas. Dentre elas, pode-se mencionar a dos produtores familiares da Amazônia, que estão formulando uma proposta de linha de crédito especial, o Proambiente, no âmbito das Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) da Amazônia, em parceria com várias entidades, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores (CONTAG), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e a Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE) da Amazônia. A participação da SCA ocorre tanto pela via do apoio político, como mediante suporte técnico e financeiro prestado pelos seus programas.

A SCA também se faz presente nos arranjos interinstitucionais que vêm sendo construídos na região, de modo a potencializar o desempenho e o alcance das políticas públicas. Entre estes, merece destaque o Comitê Executivo para Atuação Conjunta na Amazônia, do qual participam representantes dos órgãos públicos e dos bancos que fornecem crédito aos empresários locais. Nesse fórum, a participação da SCA tem como objetivo estimular a internalização de critérios socioambientais para a concessão de crédito.

Intervindo na realidade

A intervenção direta sobre a realidade é realizada pela Secretaria de Coordenação da Amazônia por meio dos programas e projetos que formula, em estreita articulação com os agentes locais. Esse modo de intervenção tem no Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil um de seus principais meios. Esse programa é representativo da mobilização atual, em torno das questões ambientais, conforme foi mencionado. Tanto é assim, que grande parte dos seus recursos tem como fonte o grupo dos sete países ricos, conhecido como G7, em particular Alemanha, Holanda, Inglaterra e a Comissão Européia, e chega ao Brasil na forma de doação; ou seja, a fundo perdido. Por se tratar da floresta tropical brasileira, além da Amazônia, algumas ações incluem a Mata Atlântica. O programa é considerado “como um exemplo único de países trabalhando juntos para resolver um problema internacional do meio ambiente global”. O global, nesse contexto, se refere aos “benefícios ambientais que as florestas brasileiras oferecem”; à “sua contribuição para a armazenagem de carbono que, se fosse liberado, contribuiria para a formação dos gases de efeito estufa na atmosfera; regulam ciclos hidrológicos e preservam o clima úmido da região” (WORLD BANK..., s.d.).

Orientado por tais objetivos, o programa realiza um conjunto de ações que, ao visarem à preservação das florestas, estimulam o desenvolvimento local e a formação de redes socioeconômicas, capacitando o setor público dos estados e municípios, além de beneficiar as populações tradicionais e segmentos de produtores familiares e de subsistência.

O Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) é um exemplo nesse sentido, uma vez que tem o propósito de implantar modelos de gestão ambiental integrada

entre os estados da Amazônia, tendo como estratégia central a capacitação do corpo técnico dos órgãos estaduais de meio ambiente; contribui, ainda, para o fortalecimento institucional desses órgãos, via modernização de equipamento e da infra-estrutura. Dessa maneira, promove a descentralização da gestão ambiental do plano federal para o estadual e municipal, integrando as diversas entidades e procurando compatibilizar as ações do setor público.

O SPRN atesta a importância dos arranjos locais, bem como da criação de entorno favorável para a promoção de ações conjuntas, entre as diversas instâncias do poder público. Pode-se citar, a título de ilustração, o planejamento e a implantação do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural, realizado no Estado do Mato Grosso. Para a criação desse sistema, foram aportados recursos do SPRN, que apoiaram o uso de ferramentas de georreferenciamento e de sensoriamento remoto, no licenciamento das propriedades.

As ações de preservação das florestas incluem, ainda, a manutenção das populações tradicionais nos locais onde vivem, uma vez que essas populações coexistem com a floresta em pé. Tais ações, no âmbito do Programa Piloto, são designadas como projetos demonstrativos, no sentido de constituírem experiências que podem ser replicadas em outros estados ou países. O grande mérito dessas ações reside no impacto direto sobre as populações locais e pequenos produtores. Uma delas, denominada Projeto Demonstrativo Tipo A, objetiva a conservação e o manejo sustentável dos recursos naturais da Amazônia e da Mata Atlântica, mediante o apoio financeiro e técnico para as comunidades locais – extrativistas, agricultores familiares, de subsistência, assentados e pescadores artesanais –, ONGs e governos estaduais e municipais. Até o momento, foram financiados 188 projetos, sendo 144 na Amazônia e 44 na Mata Atlântica, voltados à comercialização da produção agropecuária, manejo florestal comunitário, sistemas agroflorestais, viveiros de mudas e piscicultura, beneficiando cerca de 10 mil famílias.

Tais resultados contribuem, em especial, para o fortalecimento do capital social nessas regiões; criação de propostas inovadoras de desenvolvimento rural sustentável; desenho e aperfeiçoamento de linhas de crédito dirigidas aos produtores usualmente excluídos do sistema financeiro; e estímulo às ações adequadas de utilização dos recursos naturais e de capacitação das comunidades e entidades locais. Duas entidades não-governamentais são interlocutoras privilegiadas na formulação desses projetos: o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e a Rede Mata Atlântica (RMT).

O segundo projeto do tipo demonstrativo tem as populações indígenas como público-alvo. Trata-se do Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI), que objetiva promover a sustentabilidade econômica, social e cultural dos povos indígenas em suas terras, conservando os recursos naturais existentes, por meio do financiamento de ações planejadas e executadas de forma participativa. O projeto é executado em parceria com a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e vem reforçando a capacidade dessas populações de proteger e gerenciar seus territórios e seus recursos naturais. Essas iniciativas complementam as ações de demarcação das terras indígenas, realizadas pelo Projeto Integrado de Proteção às Populações e às Terras Indígenas (PPTAL), com a participação ativa desses povos nos procedimentos de legalização das terras.

Ainda no âmbito do Programa Piloto, são contempladas atividades de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mediante o apoio direto ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e ao Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG). As ações incluem a recuperação e construção das instalações, o apoio às pesquisas e também o fornecimento de estágios e bolsas de iniciação científica e de pós-graduação.

A essas ações se agregam outras, que igualmente possibilitam à Secretaria de Coordenação da Amazônia intervir no sentido de estimular o desenvolvimento local, com a

participação dos segmentos sociais menos favorecidos. Dentre elas, o Programa Amazônia Solidária, cuja origem está associada à edição da Lei nº 9.479, de março de 1997, que dispõe sobre a subvenção econômica para a produção de borracha natural brasileira. Nesse programa, está inserido o Projeto de Extrativismo e Apoio às Populações Tradicionais, voltado à ascensão econômica e social das comunidades extrativistas da Amazônia, mediante mecanismos de incentivo ao uso múltiplo da floresta. Para tanto, são estimuladas atividades de comercialização da borracha e de outros produtos extrativos não-madeireiros, de modernização das unidades de beneficiamento, de diversificação da produção e incentivo ao uso de tecnologias, além de assistência técnica e capacitação de mão-de-obra, o que contribui para o acesso dos extrativistas às linhas específicas de financiamento.

O estímulo às atividades turísticas que utilizam de forma sustentável o patrimônio natural da Amazônia e, ao mesmo tempo, procuram promover o bem-estar da população local é efetivado pela SCA por meio do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur). Esse programa objetiva a implantação de pólos ecoturísticos de modo a atrair investimentos da iniciativa privada, e se realiza em estreita articulação com as comunidades e empresários locais.

A despeito de todos esses esforços, existe a percepção de que são necessárias intervenções públicas das esferas de governo que administram os instrumentos de regulação econômica – de competência do Ministério da Fazenda –, para que efetivamente se promova o desenvolvimento sustentável da região. Com o intuito de estabelecer um diálogo com os responsáveis por esse Ministério, a SCA contratou especialistas no tema para prepararem um estudo sobre o uso de instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (HADDAD e RESENDE, 2002), o qual originou vários debates e propostas concretas, que foram encaminhadas às autoridades competentes. O ponto central dessas propostas está relacionado às possibilidades de reformas nos critérios, normas e legislação tributária brasileira, de modo a penalizar os empreendimentos que agridem o meio ambiente e a beneficiar aqueles que cumprem com os imperativos da conservação dos recursos naturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exposto permite considerar que, em certa medida, existe similaridade entre o modo como o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria de Coordenação da Amazônia vêm conduzindo as políticas públicas para a Amazônia, e os pressupostos do desenvolvimento local e das políticas em rede (*policy networks*). O principal ponto comum está relacionado com os esforços desses órgãos públicos na construção de um ambiente institucional propício à participação dos diversos interesses legítimos na formulação de políticas para o território compreendido pela Amazônia Legal. Essa construção é imprescindível, em particular quando se trata de políticas que visam regular e mudar o comportamento dos agentes sociais, as quais têm muito mais chances de atingir seus objetivos quando todos os agentes participam coletivamente das etapas de planejamento e execução de políticas públicas, conforme destacado nos novos pressupostos de formulação de políticas públicas.

Para tanto, igualmente vem colaborando o conhecimento atual acerca das causas e conseqüências da degradação dos recursos naturais, que tem sensibilizando o governo dos países ricos a doar recursos para a preservação ambiental, e os governos locais a estimularem o uso adequado desses recursos. Não se pode desconsiderar, ainda, que a adesão aos princípios da conservação tem aberto a possibilidade de acesso a recursos financeiros para as populações tradicionais, segmentos sociais específicos, fundações e ONGs, e também

estimula a adesão às políticas de corte ambiental. Caminha nesse sentido o avanço na legislação ambiental, que permite ao Estado exercer uma pressão capaz de regular o uso dos recursos naturais privados – em especial águas, solos, florestas, encostas de morros e mananciais – e a base técnica de produção individual, em particular no âmbito de ecossistemas mais frágeis, como é o caso do bioma amazônico.

A participação dos diversos atores locais, incentivada pelo poder público, contribui para a formação de redes, envolvendo múltiplos agentes, fortalece as organizações sociais e, sobretudo, favorece a participação da sociedade local nas decisões políticas, conforme a experiência aqui analisada. Nesse contexto, merece destaque a participação dos segmentos sociais menos favorecidos da população, o que é decisivo para garantir o acesso ao patrimônio natural da Amazônia. Assim, fica clara a necessidade e as possibilidades da participação social, de modo a exercer pressão para que seja adotado um padrão de desenvolvimento que não implique na dilapidação do patrimônio natural da Amazônia e evite, ao mesmo tempo, a exclusão social e a concentração da renda e da riqueza.

Para tanto, cabe ao Estado o papel central, uma vez que tanto pode estimular a construção dos arranjos interinstitucionais como administrar, atenuar e, até mesmo, solucionar os conflitos em torno do acesso aos recursos naturais e financeiros envolvidos na conservação ambiental, conforme se observou pela experiência da Secretaria de Coordenação da Amazônia. Quanto à participação dos agentes sociais usualmente alijados desse processo (aqueles que não possuem expressão econômica ou política), ela foi favorecida pela abertura proporcionada pelos gestores públicos, mas aconteceu, em especial, devido ao seu nível de organização.

Tais fatos são essenciais dado que a organização e a coesão social se realimentam mutuamente, favorecendo a ampliação da participação da sociedade em esferas cada vez mais amplas e de maneira cada vez mais efetiva; ou seja, fortalecem a capacidade da sociedade de reivindicar e garantir que suas demandas sejam atendidas, como se viu. Tanto é assim que a capacidade de organização social, inclusive, faz parte do que vem sendo denominado capital social dos territórios.

Segundo ALTVATER, a miséria, a falta de eficiência e de participação ou a ausência de instituições da sociedade civil seriam responsáveis por parcela considerável dos danos ambientais. Ele argumenta que a resolução desses problemas levanta questões que dizem respeito aos princípios democráticos, os quais se apresentam como maneira de fazer frente aos problemas ambientais e sociais: "Torna-se bastante duvidosa a possibilidade de realizar a sustentabilidade, sob condições de eficiência econômica ameaçada, (...) participação democrática reduzida e justiça distributiva ausente." (ALTVATER, 1995, p. 295).

REFERÊNCIAS

- ALBURQUERQUE, Francisco. **Metodología para el desarrollo económico local**. Santiago de Chile: ILPES, 1997.
- ALMEIDA, Anna Luiza Osório de. **Colonização dirigida na Amazônia**. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. Série IPEA.
- ALVATER, Elmar. **O preço da riqueza**. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- BECKER, Bertha. Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios presentes. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. **Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia**. Brasília: MMA, 2001. p. 5-28.
- BRAGA, P. I. S. Subdivisão fitogeográfica, tipos de vegetação, conservação e inventário florístico da floresta amazônica. **Acta Amazônica. Suplemento**, Manaus: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, v.9, n.4, p.53-80, 1979.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional. **Agenda positiva da Amazônia**. Brasília, 2001. (Série ação parlamentar, 125).
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **The Large Scale Biosphere-Atmosphere Experiment in Amazonia-LBA: First Scientific Conference**. [S.l.]: CEPTEC: INPE: NASA, sd.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Primeiro relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica**: Brasil. Brasília, 1998.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. **Plano de trabalho 2000-2003**. Brasília, 2000.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. **Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia**. Brasília, 2001.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- FLEISCHFRESSER, Vanessa. **Modernização tecnológica da agricultura: contrastes regionais e diferenciação social no Paraná da década de 70**. Curitiba: Livraria do Chaim: CONCITEC: IPARDES, 1988.
- FLEISCHFRESSER, Vanessa. **Nas redes da conservação: políticas públicas e a construção social das microbacias hidrográficas**. Curitiba, 1999a. 244p. Tese (Doutorado) – Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná. Diploma de Mérito Agrário, em 2001, com o 1.º lugar na categoria de Pós-Graduação, do concurso promovido pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário.
- FLEISCHFRESSER, Vanessa. Políticas públicas e a formação de redes conservacionistas em microbacias hidrográficas: o exemplo do Paraná Rural. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.95, p.61-77, jan./abr.1999b.
- HADDAD, Paulo; RESENDE, Fernando. **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Coordenação da Amazônia. 2002. 146p.
- HANF, K.; SCHARPF, F. W. **Interorganizational policy making: limits to coordination and central control**. London: Sage, 1978.
- IBGE. **Projeto de zoneamento das potencialidades dos recursos naturais da Amazônia Legal**. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais, 1990.
- IBGE. **Sinopse preliminar do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000. v.7.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais-2000**. Rio de Janeiro, 2000. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e sócio-econômica, 5).

KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). **Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations**. Frankfurt: Campus; Boulder: Westview, 1990. p. 25-61.

MACEDO, Mariano de Matos. **Experiências de planejamento em contextos de integração econômica**. Campinas, 1994. 165p. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

MARIN, Bernd (Ed.). **Governance and generalized exchange: self-organizing policy networks in action**. Frankfurt: Campus; Boulder: Westview, 1991.

MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.) **Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations**. Frankfurt: Campus; Boulder: Westview, 1990.

MESSNER, Dirk. **A geração de competitividade como processo social de procura e aprendizagem: o caso da indústria da madeira do Chile**. Curitiba: IPARDES, 1994.

MESSNER, Dirk. **The network society: economic development and international competitiveness as a problem of official governance**. London: F. Cass; Berlin: German Development Institute, 1997.

MONTEIRO NETO, Aristides. Impactos do crescimento econômico no desmatamento da Amazônia. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. **Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia**. Brasília: MMA, 2001. p.29-50.

PNUD. **Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros**. Brasília: PNUD: IPEA; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Rio de Janeiro: IBGE, 1998. p.38.

PRESS RELEASE: Informação para a Imprensa. Rio de Janeiro: IBGE, n.189, 3 dez. 2001

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SMITH, Martin J. **Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States**. Pittsburgh: University Pittsburgh, 1993.

WORLD BANK RAIN FOREST UNIT. **Pilot program to conserve the brazilian rain forest**. Brasília, s.d.