

# DESEQUILÍBRIOS AMBIENTAIS NA AGRICULTURA BRASILEIRA: AVANÇOS OU CONTINUIDADE NO PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO LULA?.

AUTORA: Amalia Maria Goldberg Godoy<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O novo padrão de desenvolvimento regional é caracterizado pela descentralização, interação entre os agentes sociais, territorialidade das políticas públicas e preocupação com desequilíbrios ambientais. Nesse sentido, o Plano Plurianual 2004-2007, do governo Lula, expressa que para haver a integração competitiva nacional é necessário suprir as deficiências infra-estruturais e tratar as áreas mais frágeis/pobres de modo diferenciado de maneira a dar condições para a geração de emprego e renda sem deixar de lado o meio ambiente. Aponta que se deve coibir as ações que degradam o meio ambiente e valorizar as empresas com responsabilidade ambiental. No entanto, no agrícola brasileiro, a produção sempre esteve associada ao uso extensivo dos recursos naturais e à expansão da fronteira agrícola, o que deixava para trás terras degradadas e miséria social.

A questão que se coloca é as propostas do PPA são suficientes para romper o conflito produtividade versus proteção/conservação do meio ambiente agrícola, em particular, o desmatamento na Amazônia. Para iniciar a discussão apresenta-se, primeiramente, o quadro das transformações do papel do Estado, em seguida tem-se o contexto político e econômico da Amazônia. No item III, discutem-se alguns resultados do PPA do governo Fernando Henrique Cardoso e a proposta do Plano Plurianual 2004-2007.

## I – AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO PAPEL DO ESTADO E O MEIO AMBIENTE

Historicamente, o papel do Estado, após a II Guerra Mundial foi ampliado. Era o fim do *laissez-faire* e a ascensão da economia do bem-estar. O planejamento estatal tinha, neste período, caráter fortemente centralizado<sup>2</sup>. As políticas territoriais deste período

---

<sup>1</sup> - Docente do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá, pós-doutoranda do PROCAM/USP, pesquisadora na área de desenvolvimento e meio ambiente. E-mail: [amggodoy@uem.br](mailto:amggodoy@uem.br). Fone: 0xx44 – 261-4305

<sup>2</sup> Como afirma Neffa (2001, p.6), El fordismo creó las condiciones para una nueva modalidad de Estado, como forma institucional reguladora, que asumía varias funciones: productor de los bienes e insumos,

baseavam-se em um modelo piramidal em que o Estado responde, fundamentalmente, pela redistribuição de recursos para as localidades, em função de estratégias cuja decisão é centralizada (Bedushi Filho e Abramovay, 2003, p.4).

O desenvolvimento regional, nessa fase, era caracterizado/impulsionado por políticas de “cima para baixo”, do nacional para o local e por investimentos em grandes projetos que buscavam a constituição de “pólos de desenvolvimento” (Boisier, 1989). O planejamento nacional estabelecia estratégias político-administrativas que nem sempre contemplavam as particularidades locais/regionais.

A partir dos anos 70, as mudanças na política internacional, a crise do petróleo e a crise fiscal levaram a uma crise do centralismo. Concomitante, os novos paradigmas do processo produtivo, baseados na informatização, robótica, descentralização do processo produtivo (desterritorialização) e flexibilização do trabalho, se fortaleceram e culminaram no que se denomina de Globalização. O Estado passou a ser criticado por sua excessiva intervenção na economia e a ser identificado como bloqueador do desenvolvimento econômico.

Os novos termos do debate sobre o papel do estado foram estabelecidos pelos economistas neoliberais como Milton Friedman e Friedrich von Hayek, conforme Chang, (2002:101, 115). No âmbito das políticas públicas difunde-se a crença na racionalidade do mercado e das negociações efetuadas em espaços decisórios segmentados. Substitui-se a política operada em escala nacional pelas locais e quase sempre fragmentadas.

As responsabilidades e práticas que estavam nas mãos do governo central passam a ser transferidas para atores estatais subnacionais e também a atores não governamentais. Estes, por sua vez, passam a ter responsabilidade sobre o seu desenvolvimento local, com empreendimentos “inovadores e competitivos”.

Atualmente apregoa-se que o desenvolvimento bem sucedido requer mercados apoiados por sólidas instituições públicas. A descentralização passa a estar vinculada com o fortalecimento da capacidade do Estado e dos diferentes arranjos locais existentes (baseada na reforma de segunda geração do Banco Mundial, minimizadora do projeto neoliberal e que visa fazer frente ao empobrecimento crescente das populações dos países

---

prestador de servicios públicos con tarifas a menudo subsidiadas, constructor de la infraestructura económica y social, promotor de la demanda y de Estado Providencia.

periféricos). O Relatório do Banco mundial – BM - “O Estado num mundo em transformação”, publicado em 1997, apregoa que o Estado deve ser parceiro e facilitador do processo de desenvolvimento sustentável.

*“...that development requires an effective state, one that encourages and complements the activities of private businesses and individuals. An effective state is vital for the provision of the goods and services--and rules and institutions--that allow markets to flourish and people to lead healthier, happier lives. Without it, sustainable development, both economic and social, is impossible. Experience shows that the state is central to economic and social development, not as a direct provider of growth, but as its partner, catalyst, and facilitator”.*

O fortalecimento da capacidade do Estado se manifesta, segundo BM (1997, p.4) em dois tipos de ações por parte das instituições públicas: de um lado, o fortalecimento dos mecanismos legais e administrativos de planejamento, coordenação, controle, regulamentação e coerção; de outro, a flexibilização dos procedimentos e estruturas administrativas, sujeitando as instituições públicas a uma concorrência maior (...) fazendo com que o Estado seja mais sensível às necessidades da população, aproximar mais o governo do povo, mediante uma maior participação e descentralização”.

A descentralização através da transferência de responsabilidade pelo financiamento e gestão dos serviços públicos para os governos locais (estaduais ou municipais) e entre estes e os diferentes atores sociais existentes é a que representa o maior impacto na estrutura organizacional e política do Estado.

Diante disso, a questão que se coloca é como o Estado deve tomar suas decisões com relação ao meio ambiente num ambiente de decisões compartilhadas e, principalmente, com relação a bens públicos? De maneira grosseira a economia tem respondido à questão de dois modos não excludentes: a) através de instrumentos de comando e controle e de incentivos e subsídios e b) por mecanismos de mediação e parcerias. O artigo abrange esta última forma já que o MMA (2003) admite que as intervenções e regulamentações existentes são ineficientes no sentido de minimizar os impactos ambientais.

*“Proibições, multas ou previsão de custos adicionais para reparar danos tem-se mostrado insuficientes na resolução dos problemas ambientais. A ênfase no controle, na proibição e na punição deve-se deslocar para a construção conjunta do desenvolvimento sustentável. Ou seja, deve-se incorporar a variável ambiental na estratégia de políticas públicas para o desenvolvimento do país” (MMA,2003, p.4) .*

Existe um consenso tanto em nível governamental quanto de estudiosos de que a capacidade de atuação do governo federal com a descentralização em curso, principalmente na área ambiental, precisa se basear na responsabilidade compartilhada entre União, Estados, municípios e entre esses e os diversos setores da sociedade (Toni e Kaimowitz, 2003; Becker, 2001).

Nesse sentido, os argumentos que justificam a descentralização é que esta cria poderosos incentivos para que os governos subnacionais, através de reformas, fomentem a atividade empresarial (a descentralização cria a concorrência entre os governos subnacionais pelos investimentos) e limita o comportamento depredatório dos governos centrais (Mcdermott, 2002:p.613)]

A descentralização significa, pelo menos potencialmente, o fortalecimento dos mecanismos de representação na medida em que o cidadão se encontra muito próximo dos responsáveis pela condução dos negócios públicos que afetam mais diretamente sua vida cotidiana (Costa, 1998:23).

Ainda segundo Mcdermott (2002, p.614), as parcerias, incentivadas com a descentralização são entendidas como iniciativas conjuntas do setor publico e setores empresariais e cívicos para promover métodos novos de resolução de problemas públicos-privados para áreas cruciais como saúde, educação, pobreza, infra-estrutura e gestão ambiental. Com esse sentido, as parcerias locais superam os obstáculos ao desenvolvimento, criando também, complementaridades ou sinergias entre o conhecimento e os recursos dos atores participantes. Para o governo, o desenvolvimento de sinergias, através de grupos ou vínculos de rede, significa aprender como facilitar a participação

direta de outros atores mais qualificados, transformando o processo como um todo o capital social local.

Em suas palavras, “ *la capacidad de las partnerships para superar las soluciones de mercado y las soluciones burocráticas promoviendo así el riesgo compartido y las sinergias se basa em um capital social que es creado y mantenido a través de um experimento local de “governancia” publico-privada*” (Mcdermott, 2002, 619)

A descentralização significa maior governança, a qual engloba o conjunto de poderes legislativo, executivo e judiciário, a administração, o governo, o parlamento, os tribunais e as mais diversas formas de coletividades locais. Segundo Calame e Talmant (2001, p.21), governança é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições e processos, de corpos sociais para elas mesmas se gerirem. E é nesse contexto, que o Estado (suas instituições e parcerias) passa a retomar o lugar de planejador e norteador do desenvolvimento.

Com a nossa Constituição de 1988, a atual, o município brasileiro é reconhecido como entidade constituinte da federação, cabendo-lhe autonomia não só administrativa como política. Não resta dúvida quanto à intenção do fortalecimento do poder local municipal, com intuito tanto de promover a eficiência administrativa como de estimular a participação democrática das populações.

Nesse contexto, cabe perguntar, a descentralização, que garante que a devolução dos poderes aos governos municipais e, indiretamente, aos atores, leva a uma maior proteção ambiental? Especificamente, pode diminuir os desmatamentos?

Para levantar alguns problemas que se colocam a essa nova fase do papel do Estado, discute-se a Amazônia, que possui uma série de atividades reconhecidas internacionalmente pela sustentabilidade e convive, no mesmo espaço, com atividades altamente degradantes que resultam no aumento do desmatamento.

## II – A AMAZÔNIA:

Geograficamente, 63,4% da Amazônia, que representa uma área de 5,075 milhões de km<sup>2</sup>, pertence ao Brasil e constitui a Amazônia Brasileira. Os demais países integrantes são Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana Francesa e Suriname (Becker, 1990, p.9).

Em termos socioambientais, cerca de 75% da Amazônia Brasileira está coberta de florestas, representando uma reserva comercial de 60 bilhões de m<sup>3</sup> de madeira (UHL et al, 1990 apud Becker, 2001). Inclui, ainda, os cerrados do Planalto Central.

Os cerrados e campos naturais correspondem a 19% enquanto lagos interiores e outros corpos d' água somam 1% (Arima e Verissimo, 2002)

A floresta amazônica não é homogênea, existem áreas de cerrados em Rondônia e Amapá, áreas de campinarama no alto rio Negro, áreas de ecótonos ou transição em Tocantins, Pará e Maranhão (Pasquis, 2003). O mesmo autor (idem, p.1) comenta, que a “Amazônia é um conjunto de formações ambientais diferenciados que gera uma enorme diversidade animal e vegetal”. Conseqüentemente, possui a maior reserva de diversidade biológica do mundo, contendo 1/5 da água doce disponível e 1/3 das florestas latifoliadas. Detém, pelo menos, a metade de todas as espécies vivas do planeta (idem, ibidem). A região é conhecida pelas dimensões e riquezas naturais, ciclos vitais da água, do carbono, entre outros.

Além disso, a Amazônia possui uma pluralidade social que não é encontrada em outras regiões. É formada por numerosos povos indígenas, comunidades ribeirinhas, extrativistas, migrantes, entre outros, com estilos e culturas próprios. Pode-se, também, falar dos diversos interesses dos grupos atuantes na região: populações tradicionais extrativistas, ONGs, movimentos sociais (CPT, CNBB), sindicatos, políticos, militares, empresários, agropecuaristas, madeireiros, exploradores minerais, governo federal (ministérios, autarquias, agências de desenvolvimento) e estadual, cientistas, entre outros que atuam por meio de ações assistenciais ou não e influenciam, em maior ou menor grau, nos rumos da região. Concentra, ainda, 12% da população brasileira, com pouco mais de 4 hab./km<sup>2</sup>, que se concentra principalmente nas cidades.

Essa diversidade biológica e social faz com que muitos afirmem que o seu conhecimento seja incipiente e fragmentado (Kitamura, 1997).

A Amazônia, em termos de peso econômico nacional, é responsável por 20% da soja, 11% do rebanho bovino, 13,5% da produção mineral e 7% do PIB (Clement, 2003)

As produções tipicamente amazônicas vem perdendo espaço e valor no mercado nacional e internacional. Pasquis (2003, p.6) cita o caso da borracha natural que hoje é produzida em maior quantidade em São Paulo do que na Amazônia toda e as atividades

não-amazônicas (gado e soja) ocupam lugares de destaque mas “não geram empregos, nem arrecadação fiscal e deixam um grande passivo ambiental”.

A Amazônia em seu interior possui múltiplos atores e atividades, o que parece indicar que existem distintas respostas às políticas públicas, as quais resultam em trajetórias diferentes de uso da terra e repercutem em taxas diferenciadas de desmatamento nos diferentes estados.

Em termos de uso e ocupação do solo, pode-se apontar que as discussões estão centradas no papel da expansão e concretização das atividades anteriormente incentivadas (em particular, a pecuária e as madeiras) e as novas que estão surgindo, como a soja.

Os conflitos internos da região são inúmeros: empresas mineradoras com índios, MST, pecuaristas, INCRA, Ibama, etc. Empresas constituem suas próprias polícias ou “criam parcerias” com o estado contra sem terras, ex-garimpeiros (Coelho, 2000, p.165)

Nesse contexto, os incentivos fiscais<sup>3</sup> tiveram papel decisivo para explicar teoricamente, por exemplo, a expansão do gado<sup>4</sup> na Amazônia nos anos 70 e 80 pelo simples fato da pecuária em larga escala era vista como não economicamente viável sem incentivos fiscais.

Nos anos 90, o crédito subsidiado que teoricamente promovia a expansão das atividades, em particular da pecuária (e conseqüentemente contribuía para o aumento dos desmatamentos) foi removido e os incentivos fiscais e creditícios da SUDAM foram reduzidos e sua aplicação melhor fiscalizada. No entanto, as taxas de desmatamento não diminuíram, contrariando as expectativas existentes (Margulis, 2002).

No final dos anos 90, aproximadamente 70% da área desmatada eram pastagens. O crescimento do rebanho bovino da região foi acelerado. Nos seis estados da região Norte, o

---

<sup>3</sup> Teoricamente, os incentivos eram essenciais para explicar os desmatamentos na região (Binswanger, 1989; Mahar, 1989). Yokomizo (1989) apud Kitamura (1994) mostraram que os projetos agropecuários representaram 58% do número total de projetos aprovados pela SUDAM em 1989, a maioria no Pará e no Mato Grosso (39% e 25% do total dos projetos agrícolas). A maioria dos projetos agropecuários era do setor pecuário.

<sup>4</sup> O gado basicamente servia como mecanismos de se assegurar a posse da terra para obtenção de benefícios de subsídios e créditos do governo e obter ganhos especulativos. Gasques e Yokomizo apud Kitamura (1994, p.47), mostram que os incentivos e subsídios explicam a baixa taxa de implementação dos projetos incentivados e a preferência dos investidores de novas áreas em substituição às pastagens degradadas, embora tecnicamente viáveis. Nesse caso, não há subsídios a serem capturados para a recuperação, somente para implantação. Os investidores privados obtiveram grandes lucros a partir da valorização da terra e da apropriação dos recursos incentivados repassando todos os custos sociais e ambientais para a sociedade.

número de cabeças aumentou a uma taxa de 7,8% ao ano, passando de 4 milhões, em 1980, para 20 milhões de cabeças de gado em 2001 (IPAM/ CIFOR/CIRAD/ EMBRAPA, 2003). Segundo os mesmos, os fatores que afetam o desmatamento e favorecem a expansão da pecuária na Amazônia brasileira são consequência de mudanças tecnológicas, desenvolvimento de mercados, acesso a créditos e outras fontes de capital, incluindo subsídios. Derivam também do conhecimento tecnológico do agricultor; das características do sistema fundiário e do mercado de terras e ainda, entre outros, de mudanças macroeconômicas.

O desmatamento/desflorestamento é mais intenso no Para, Mato Grosso e Rondônia. Pará e Mato Grosso são responsáveis por 75% da exploração madeireira, seguido por Rondônia. A maior parte da madeira é consumida dentro do país, principalmente pelo sul e Sudeste- 2/3 da produção. Esses três estados têm as maiores áreas de pastagens e os maiores rebanhos bovinos da região (Toni e Kaimowitz, 2003, p.50 e 51)

Nesse contexto de diversidades ambientais, sociais e econômicas, o governo brasileiro tem a responsabilidade de responder internacionalmente pela manutenção dos ciclos biogeoquímicos globais essenciais e proteção da biodiversidade mundial concentrados na Amazônia e, por outro, a necessidade de criar as condições para o desenvolvimento local e territorial sustentável ou, no mínimo, romper com a trajetória de aumento do desmatamento. Para dar um panorama do que está ocorrendo apresenta-se o contexto geográfico e político da Amazônia.

### III – CONTEXTO HISTÓRICO E OS PLANOS PLURIANUAIS:

Até os anos 1980, havia um papel, nacional e internacional, a ser cumprido pela Amazônia. As políticas públicas eram decididas de forma centralizada e visavam o desenvolvimento e inserção do país no mercado internacional. A região tinha as funções estratégicas de segurança nacional e a de gerar divisas. A questão ambiental era inexistente e/ou secundária, apesar das mazelas existentes. Se até os anos 80, a expansão era via crédito e subsídios, a partir do momento em que estes diminuem, estudos apontam para a relativa autonomia dos empreendimentos do governo federal.

Pós-anos 80, dois movimentos, com diversas intensidades e nuances, são observáveis. Um, o continuo avanço dos empreendimentos agrícolas, agrícolas, industriais

e de serviços sob o comando do grande capital nacional e internacional e de outro lado e sob pressões dos movimentos ecológicos, a implantação de reservas extrativistas, sistemas agroflorestais, a valorização das populações indígenas, comunidades tradicionais, populações ribeirinhas, a utilização de tecnologias tradicionais entre outras, que entraram em conflito com o nível de desenvolvimento atingido com a utilização predatória dos recursos naturais (Homma, 2003, p.249)

Outro aspecto relevante é a contínua intervenção das políticas governamentais.

O governo Fernando Henrique Cardoso passou a instabilidade interna ampliou significativamente ações na área de transporte, o que segundo Soares e Campos Neto (2002) provocou aumento na oferta de recursos naturais (madeira) e terras para a agropecuária. Para isso, o governo federal recuperou o planejamento regional como instrumento de promoção do desenvolvimento e alterou a visão tradicional da divisão do território nacional em regiões passando para uma visão de eixos dinâmicos de integração, na sua primeira Gestão com o Plano Plurianual<sup>5</sup> - PPA-1996-1999.

Este Plano Plurianual teve como foco a maior inserção no mercado mundial, ou seja, tinha como preocupação central ampliar as condições de competitividade e como prioridade os investimentos em infra-estrutura econômica. Os “eixos nacionais de desenvolvimento” passam a ser uma nova forma de orientar a ação de planejamento governamental permitindo induzir a interiorização do desenvolvimento em direção às áreas potencialmente mais dinâmicas (Feres, 2002).

Pode-se dizer que as áreas em crise, as áreas excluídas entre outras, foram deixadas fora do plano. O texto do BNDES/ consórcio Brasileira é claro no aspecto de que somente as regiões que tivessem as condições competitivas e de inserção no mercado internacional seriam privilegiadas através dos eixos: *“Estes eixos de desenvolvimento, também, conhecidos como corredores de integração, tem como principal objetivo não só a integração de diferentes economias como também a sua melhor articulação com o mercado internacional”* (BNDES/Consórcio Brasileira, 2000).

---

<sup>5</sup> - O Plano Plurianual foi instituído pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, que cria o Plano Plurianual (PPA) e unifica os orçamentos anuais (fiscal, seguridade social e de investimentos das estatais) no orçamento geral da União. São instrumentos que permitem analisar as prioridades governamentais, o montante e avaliação anual.

O projeto de inserção competitiva identificava-se com a nova proposta de desenvolvimento. Segundo Costa (2000) e Souza (2001) existia uma posição explícita do governo de melhorar o escoamento da produção do centro-oeste e estimular a expansão da área plantada de soja deslocando a fronteira para o Norte, transformar a Amazônia em polo agroexportador de soja.

Nesse contexto, a questão do meio ambiente é um dos aspectos abordados, mas de forma secundária. Viola (1999, p.2) afirma devido ao predomínio de uma concepção economicista da agenda pública as questões ambientais ficam num plano bastante secundário e os vetores de governabilidade ambiental provem dos atores transnacionais e nacionais.

O PPA do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, *Avança Brasil*, deu continuidade ao PPA 1996-1999 *Brasil em Ação*, de seu primeiro mandato, e consistia num conjunto de 365 programas, totalizando, entre investimentos públicos e privados, R\$ 317 bilhões, assim distribuídos: R\$ 186,1 bilhões em infra-estrutura econômica; R\$ 112,8 bilhões em desenvolvimento social; R\$ 15,7 bilhões em Meio Ambiente; R\$ 2,4 bilhões em informação e conhecimento. Tal distribuição orçamentária mostra que as prioridades existentes no governo eram a criação de infra-estrutura e desenvolvimento social (erradicação de trabalho infantil, criança na escola, entre outros). Por outro lado, indiretamente, expõe a visão de que é a pobreza que degrada e, nesse aspecto, o meio ambiente passa a ter participação secundária. Desenvolvimento sustentável para ser alcançado precisa, em primeiro lugar, erradicar ou diminuir a pobreza.

Apregou uma série de programas<sup>6</sup> para a região, que refletem a política intervencionista do Estado<sup>7</sup> e a preocupação com o crescimento. “A competitividade dos

---

<sup>6</sup> - O Plano Plurianual 2000-2003 contemplou 15 programas específicos, constituídos de 302 ações voltadas para eixos rodoviários, expansão da agropecuária, viabilização da exploração mineral. São eles: Amazônia Sustentável; Desenvolvimento da Amazônia Legal – FNO, FINAM; Proteção da Amazônia – SIVAM e SIPAM; Gás Natural de Urucum; PPG7; Problema da Amazônia; Turismo Verde; Calha Norte; Energia no Eixo Arco Norte; Corredor Fronteira Norte; Energia no Eixo Madeira-Amazonas; Corredor Araguaia-Tocantins; Pólo Industrial de Manaus; PLANAFLORO e PRODEAGRO.

<sup>7</sup> Com relação às iniciativas voltadas à soja na região o PPA explicita: 1) desenvolvimento da hidrovia do rio Madeira, com a participação da iniciativa privada e do governo do Estado do Amazonas, permitindo o escoamento da soja do noroeste de Mato Grosso e de Rondônia e a exportação pelo porto de Itacoatiara; 2) viabilização da hidrovia do Araguaia-Tocantins, com capacidade para escoar a produção proveniente de Redenção e de Conceição do Araguaia até Marabá onde é exportada; 3) construção da ferrovia Norte-Sul, tornando viável o escoamento da soja produzida nos estados de Tocantins e Goiás, além de reduzir o custo de transporte do oeste maranhense; 4) pavimentação da rodovia Manaus-Boa Vista, BR-174, permitindo o

produtos brasileiros dependerá, também, de um substancial aumento dos investimentos em infra-estrutura.... maior participação do capital privado”

As Parcerias Públicas-Privadas foram previstas desde o PPA 1996-1999 e ganharam maior participação no PPA 2000-2003 (28% do investimento total).

O reforço nos corredores de integração e nos investimentos, em grande parte do governo federal, gerou, no mínimo, conflitos de uso e ocupação do solo na região (cultura de soja e pecuária “rentáveis”, avanço da mineração voltados ao mercado internacional e as culturas alternativas e reservas indígenas que visam a subsistência), concentração de terra e renda, entre outros.

Apesar das pressões dos organismos internacionais, os governos, federal e estaduais, não recuaram na proposta de avançar com a inserção da Amazônia no mercado internacional e atender aos interesses das grandes multinacionais. Nesse sentido, a ênfase nos projetos minerais, avanço da pecuária, exportação de grãos (soja) produção de hidroeletricidade, petróleo e gás natural, são reforçados pela criação dos eixos de desenvolvimento (constituídos de ferrovias, hidrovias, rodovias) para a conexão com os mercados internacionais mais do que a integração regional (Homma, 2003, p.249).

A maior participação dos atores sociais nas questões socioambientais se concretizam com as organizações não-governamentais existentes na região e iniciativas de prefeituras (sem garantia de continuidade com a próxima eleição). Vários projetos sustentáveis passam a conviver com os médios e grandes empreendimentos, em grande parte, degradadores.

Resultado, um quarto do desmatamento total da Amazônia aconteceu durante os últimos oito anos, no Governo Fernando Henrique Cardoso, o que representa um problema para o governo de Luis Inácio Lula da Silva. A expansão dos grandes empreendimentos continua a ocorrer sob o estímulo<sup>8</sup> governamental .

---

escoamento da soja produzida nos cerrados de Roraima para o porto de Itacoatiara ou a exportação para a Venezuela; 5) discussão em torno da possibilidade de criação da hidrovia do rio Capim, caso se consolide a expansão da soja na região de Paragominas, visando a sua exportação pelo porto de Vila do Conde, aproveitando ainda o complexo portuário (de exportação) de alumínio, alumina e caulim.

<sup>8</sup> Fearnside (2003), expõe que a soja expande-porque: 1) o preço alto no mercado internacional; 2) subsídios governamentais, incluindo grandes investimentos em infra-estrutura de transporte (com o apoio da iniciativa privada); 3) crédito agrícola para a compra de insumos e equipamentos com taxas abaixo do mercado financeiro; 4) subsídios federais que permitiram que a soja se expndisse para áreas mais distantes e solos

O novo é que ocorrem iniciativas das grandes empresas que agem (às vezes, em parceria com o Estado) fora da égide das políticas para o setor (as empresas fornecem crédito e insumos para os produtores, antes somente sob a responsabilidade do Estado) e, segundo denúncia<sup>9</sup>, fora das políticas de proteção/conservação ambiental do Estado (de forma mais clara, do Ministério do Meio Ambiente)

Com isso, a expansão da fronteira (com desmatamento) está ocorrendo no espaço além do chamado "Arco do Desmatamento" impulsionado por um consórcio madeira-pastagem-produção de grãos para exportação (Pasquis, 2003, Embrapa, 2003, Seminário..., 2003; D'Avila, 2003; Margulis, 2002, Banco Mundial, 2003, Costa, 2000, Mueller, 2002; MMA/IBAMA, 2000)

Tais situações levam a perguntar se as políticas que estão existindo para a Amazônia diferem das do governo anterior?

O Plano Plurianual 2004-2007, Plano Brasil de todos<sup>10</sup>, do governo Lula, deixa claro que o papel do Estado *é de condutor do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico* (mensagem..., 2003)...) e que “*É preciso uma virada total na forma de planejar*”.

Portanto existe uma intenção em tornar o Estado mais forte e, ao mesmo tempo, enquadrá-lo no que consiste hoje o referencial de boa governança. Para isso, existe uma continuidade no processo de descentralização do poder e dos recursos.

No entanto, pelo menos até o momento, esta descentralização não implicou na discussão das responsabilidades políticas compartilhadas, da qual estão excluídas as coletividades locais., e fundamental para a governança, inclusive dos bens públicos, Ou

---

mais pobres; 5) política de garantia de preços mínimos independente da localização da atividade; 6) baixo preço da terra.

<sup>9</sup> Nesse processo de expansão na região, a empresa privada atua em “parceria com o estado” construindo a infra-estrutura necessária. Até ai não difere do período anterior, a questão é que independente da “parceria”, a empresa atua sem contenção normativa e regulatória ambiental” (D'Avila, 2003) Em artigo sensacionalista, D'Avila (2003) comenta que, em Santarém, segundo maior porto de exportação de madeira do Pará, a multinacional Cargill inaugurou um porto graneliro para escoar a soja, sem Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, exigidos por lei. Afirma, também, que fortes desmatamentos estão ocorrendo também na margem esquerda do Rio Amazonas, ao longo da estrada que sai de Oriximiná em direção a Prainha, passando por Óbidos, Alenquer e Monte Alegre, no Pará, com a soja e madeira”

<sup>10</sup> O PPA 2004-2007 prevê um montante global de recursos da ordem de R\$ 1,8 trilhão, sendo que 73% oriundos do Orçamento Fiscal e Seguridade. Para a área social estarão direcionados 63% do total de programas finalísticos contidos no PPA, ou R\$ 1 trilhão, incluindo R\$ 697 bilhões da Previdência Social, ou seja, aposentadorias e pensões!!!

seja, até agora, a competência longe de significar responsabilidades compartilhadas (governo federal e estaduais e municipais e governos locais e comunidades) implicou em repartição de responsabilidades, principalmente, quanto aos recursos monetários baseado no princípio da responsabilidade e equilíbrio fiscal. Nesse aspecto, Calame e Talmant (2001,p.44) afirmam que não se conseguirá mudar o Estado mudando apenas os instrumentos técnicos.

O PPA 2004-2007 retoma o regional como forma de intervenção mas não abandona a idéia de corredores<sup>11</sup>, agora explicitamente significando estradas e infra-estrutura para a redução dos custos de transporte

Para implementar, expressa a posição de que para haver a integração competitiva do território nacional é necessário suprir as deficiências infra-estruturais e tratar as áreas mais frágeis (mais pobres) de modo diferenciado, de maneira a dar condições para a geração de emprego e renda sem deixar de lado o meio ambiente. Destaca a necessidade de ter estratégias especiais para a Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste e zonas deprimidas, com arranjos produtivos locais:

Podemos fazer uma primeira reflexão sobre isso. A ênfase na integração competitiva tem como pressuposto o fato de que nem todos os locais/regiões têm a mesma capacidade de resposta aos condicionantes internacionais, em termos de produtividade, preços e qualidade. Ou seja, ocorrerão políticas de seleção de espaços e setores produtivos que servirão/atuarão em função do interesse nacional. Nesse sentido, pode-se apontar que tal ênfase pode dificultar tanto a implementação de estratégias de inserção das economias marginais existentes quanto a vincular o crescimento com a minimização dos impactos ambientais, tanto nos setores mais pobres da sociedade quanto nas dinâmicas áreas de fronteira como a Amazônia.

Quanto aos arranjos produtivos locais (os quais, no mínimo, pressupõem capital social, interação entre as partes interessadas e agente empreendedor), o governo joga a responsabilidade de sua implantação e expansão nas mãos dos habitantes e do poder local. A questão não é só esta. Trata-se, sobretudo de levar os cidadãos para o terreno da

---

<sup>11</sup> - Corredor transmetropolitano (SP e sudoeste de MG); Corredor do São Francisco (BA, SE e norte de MG); Corredor Oeste-Norte (AM,PA, RO e MT); Corredor Nordeste (PI, CE, RN, PB, PE e AL); Corredor fronteira Norte (AM, Amapá, RO e AC); Corredor Leste (MG, ES,RJ); Corredor Mercosul (Brasil e países do

administração, faze-los participar da elaboração e implementação de projetos definidos em conjunto com a administração estatal. É da interação dos dois processos (de iniciativas locais e conjuntas) que surgirá a verdadeira participação e não apenas das iniciativas de grupos visando o mercado e/ou sobrevivência.

Quanto às desigualdades de renda e regionais, quais mecanismos serão disponibilizados para viabilizar a inserção competitiva e mesmo nacional da região? o reforço nos corredores? Não podemos esquecer que o Brasil, historicamente, tem como herança o Estado, praticamente, o motor do desenvolvimento principalmente na região amazônica. Que estratégias estão sendo criadas para romper com essa herança?

Segundo o PPA (2003, p.56), o elemento que dá sustentação ao processo de crescimento e à contínua ampliação da produtividade e da competitividade é o investimento em expansão de capacidade produtiva e em inovações. A ênfase será colocada nos investimentos destinados à ampliação da geração de divisas estrangeiras, seja pela via da expansão e diversificação das exportações, seja pela via da produção substitutiva de importações.(grifo meu) “Trata-se de fórmula indispensável para superar a vulnerabilidade externa da economia nacional” .

Aqui há pouco a acrescentar. Está claro que o governo brasileiro, devido às necessidades externas não pode deixar de priorizar o crescimento econômico.

Existe um outro equívoco no Plano: a sustentabilidade tem como pressuposto a diminuição da pobreza e incentivo a produtos sustentáveis, os quais os pobres poderão participar desse mercado. A primeira questão está na contínua concepção de que é o pobre que degrada, que não discutirei. Soma-se a isso, o fato de que os padrões de exigência internacionais para a exportação de produtos são altos. Que incentivos e apoio técnico existem para isso. Na LDO não foi possível verificar os investimentos.

Pode-se apontar, ainda, que a descentralização e mesmo a governança em curso encontra alguns empecilhos/obstáculos (que não existem somente na Amazônia): Existem interesses diversos das prefeituras locais e compromissos com a reeleição que torna pouco atrativo o aumento da fiscalização do uso dos recursos naturais (fere, inclusive os interesses das elites locais) Diversos estudos apontam para as problemáticas existentes na área: para o

fato de que a mesma favorece a elite local, apontam a falta de capacidade técnica e institucional local (Buki et al. In Toni e Kaimowitz, 2003). Não há reconhecimento do longo prazo da importância ambiental (Lutz and Caldecott, 1996 apud Toni e Kaimowitz, 2003)

Por outro lado, um aspecto importante do processo de descentralização é a necessidade do Estado, local, estadual e federal e internacional, realizar parcerias. Estas de certa forma tem tido resultados positivos ao se tratar de populações tradicionais e excluídas.

#### IV – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Este é um texto que faz uma primeira análise da política formal (enquanto plano aprovado pelo congresso) do governo Lula. Como se sabe, ele representa uma faceta do processo em curso, e positiva.

Pode-se apontar que a descentralização das responsabilidades (por meio das transferências de poder e recursos) por parte do Estado cria condições novas para a minimização dos impactos, talvez de reversão, do processo de desmatamento, na medida em que há a necessidade de um diálogo e deliberações entre as partes envolvidas. Só assim a governança terá sentido.

A descentralização em si é pouco capaz de produzir capacidades locais e evitar o clientelismo e a corrupção, pois, as instituições privadas de sociedade civil passam a ser ter o mesmo poder de decisão que a autoridade política estatal e a diluir qualquer diferença em seus papéis sociais, responsabilidade ou poder. Pode-se levantar que as políticas descentralizadoras reforçam o elo entre os atores sociais diretamente envolvidos no desenvolvimento sustentável local. Por outro, pode-se pensar que essas mesmas políticas reforçam a disputa entre os diversos atores pelos rumos do desenvolvimento local.

Não se pode deixar de enfatizar que as mesmas condições que permitem o desenvolvimento de parcerias com projetos sustentáveis também possibilita a parceria em regiões sem experiências de participação na vida política, histórias de clientelismos e corrupções.

Volta-se à pergunta, como o governo Lula atende às novas demandas para a criação e manutenção dos novos arranjos produtivos locais, as demandas empresariais e da diversidade produtiva e social e a preservação/conservação do meio ambiente.

O foco norteador do processo político, econômico, social e ambiental do governo Lula (o PPA 2004-2007) parece se mostrar insuficiente para romper o conflito produtividade versus proteção/conservação do meio ambiente agrícola e indicam, em muitos aspectos, a continuidade de um desenvolvimento econômico que não foi votado pelo povo brasileiro.

O problema mais importante que as administrações públicas tem de enfrentar é a ausência de tradição na construção pelo Estado de projetos coletivos.

#### V - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In **Economia Aplicada** – volume 4, n° 2, abril / junho, 2000.

ABRAMOVAY, Ricardo – **Desenvolvimento rural territorial e capital social**. In Sabourin, Eric e TEIXEIRA, Olivio (orgs.) **Planejamento do Desenvolvimento dos territórios rurais**, controvérsias e experiências – UFPB/CIRAD/EMBRAPA, p.113-128 – Brasília, 2002.

ARIMA , Eugenio e VERISSIMO, Adalberto – **Brasil em Aço: ameaças e oportunidades econômicas na fronteira amazônica**. In *Série Amazônia*, 19, Belém: Imazon, 2002 captado em 12/02/2004 em [www.imazon.org.br](http://www.imazon.org.br)

BANCO MUNDIAL – **Causas do desmatamento da Amazônia brasileira**, Brasília, julho de 2003 captado em [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br) em 10/02/2004.

BANCO MUNDIAL – **Relatório: O Estado em um mundo em transformação**, 1997. Captado em [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br), em 10/03/2004.

BECKER, Bertha – **Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios do presente**. In MMA – Ministério do Meio Ambiente – **Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia** – Brasília/MMA, 2001.

BECKER, Bertha K – **Amazônia**, SP: ed. Ática, 1990.

BEDUSCHI FILHO, Luiz C e ABRAMOVAY, Ricardo – **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil**. In **Anais do 41º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Juiz de Fora, SOBER, 1-23, 2003.

BNDES/CONSORCIO BRASILIANA/ Programa Brasil em Ação. Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento/Ministério do Orçamento e Gestão – **Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: Relatório Síntese**, 2000. Captado em [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) em setembro de 2003.

BOISIER, Sergio - **Teorias y metáforas sobre el desarrollo territorial**, Chile: Cepal, 1999.

BRASIL. Presidência da República – **II Plano Nacional de Desenvolvimento** (1974-1979), Brasília, 1974.

CALAME, Pierre e TALMANT, André – **A questão do Estado no coração do futuro**, RJ:Ed.Vozes e Uruguai:Ediciones Trilce, 2001.

CLEMENT, Charles R – Existem alternativas à soja para a Amazônia? Apresentado no **SEMINÁRIO GEOPOLÍTICA DA SOJA NA AMAZÔNIA**, Pará, 12 a dezembro de 2003 captado em [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br) em 12/02/2004

CHANG, Ha-Joon – Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In ARBIX, Glauco et al – **Brasil, México, África do sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois, p.103-128, SP:Ed. UNESP/EDUSP, 2002.

COELHO, Maria Celia N – Política e Gestão Ambiental (des) integração dos recursos minerais na Amazonia Oriental. In COELHO, Maria Celia N, SIMONIAM, Ligia e FENZEL, Norbert (orgs.) – **Estado e políticas públicas na Amazônia**: a gestão dos Recursos naturais, Belém: Ed. Cejup/UFPA/NAEA, 2000.

COSTA, Fabiano G. – **Avaliação do potencial de expansão da soja na Amazônia Legal: uma aplicação do modelo de Von Thunen**. Dissertação de mestrado defendida na ESALQ/USP, Piracicaba, aprovada em 07 de dezembro de 2000.

D'AVILA, - **Desmatamento na Amazônia: o novo nome da soja** captado em [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br) em 10/02/2004.

EMBRAPA – **Os caminhos de ocupação do território pela soja no Brasil e na Amazônia** Apresentado no Seminário Geopolítica da soja na Amazônia, Pará, 12 a dezembro de 2003 captado em [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br) em 12/02/2004

FEARNSIDE, P.M. (2003) – Seminário internacional ....

FEREZ, Flavia L.C – A questão regional nos planos plurianuais recentes no Brasil. IN KON, Anita (org) **Unidade e Fragmentação: a questão regional no Brasil**, Ed.Perspectiva, 2002.

HOMMA, Alfredo Knigo O – História da agricultura na Amazônia: da era pré-colombiana ao terceiro milênio, Brasília: Embrapa, 2003)

IPAM/ CIFOR/CIRAD/ EMBRAPA, 2003 – **Pecuária, desenvolvimento regional e desmatamento na Amazônia Oriental** captado em [www.cifor.cgiar.org/brasil/TEXTOS/pecuaria3.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/brasil/TEXTOS/pecuaria3.pdf) em 24/02/2004.

KITAMURA, Paulo C – **A Amazônia e o Desenvolvimento sustentável**, Brasília, EMBRAPA, 1994.

KITAMURA, Paulo C – O desenvolvimento sustentável na Amazônia. In Shiki, Shigeo, Graziano da Silva, José e Ortega, Antonio C (orgs) –**Seminário Internacional “Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro**, Uberlândia, 1997.

MCDERMOTT, Gerald A – La reinvenición del federalismo: “governancia” de los experimentos institucionales descentralizados em América Latina. In Desarrollo Económico: **Revista de Ciencias Sociales**, vol.41, n.164:p. 611-642, enero-marzo de 2002.

MARGULIS, Sergio - **Uma nova visão sobre a lógica dos dematamentos na Amazônia**, versão preliminar para o Banco Mundial, 17/04/2002, captado em [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br)

MMA – Ministério do Meio Ambiente – **Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia** – Brasília/MMA, 2001.

MMA Ministério do Meio Ambiente – **Vamos cuidar do Brasil: fortalecendo o sistema nacional do meio ambiente** – Documento base da Conferencia Nacional do meio ambiente, 2003, captado em [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) , em setembro de 2003.

MMA/IBAMA - **Agricultura sustentável**, organizado por BEZERRA, Maria do Carmo e VEIGA, José Eli (orgs) –2000.

MUELLER, Charles e BUSTAMANTE, Mercedes – Análise da expansão da soja no Brasil, **texto da UNB** versão preliminar de abril de 2002 captado em [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br) em 12/02/2004

NEFFA, Julio Cesar – Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos, in **Clacso** sala de lectura, captado em 2001.

PASQUIS, Richard et al - **As Amazonias: um mosaico de visões sobre a região**, relatório, Brasília, maio de 2003.

PPA 1996-1999 – **Brasil em Ação**, captado em [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), em maio de 2003

PPA 2000-2003- **Avança Brasil**, captado em [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), em maio de 2003

PPA 2004-2007 - **Plano Brasil para Todos: participação e inclusão**, captado em [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), em maio de 2003

SEMINÁRIO GEOPOLÍTICA DA SOJA NA AMAZÔNIA, Pará, 12 a dezembro de 2003 captado em [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br) em 12/02/2004

SOUZA, Helcio M - Gastos públicos do governo federal na Amazônia Legal: defesa, desenvolvimento e meio ambiente.in INESC – Nota técnica 044, captado em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) em 02/03/04.

TONI, Fabiano e KAIMOWITZ, David - Municipios e gestão florestal na Amazônia: introdução e marco teórico, p.32-33. In TONI, Fabiano e KAIMOWITZ, David - Municipios e gestão florestal na Amazônia, Natal: AS editores, 2003.

UHL, C e KAUFFMANN, JB – Deforestation, fire susceptibility and potencial tree responses to fire in the eastern amazon, Ecological Society of América, 1990. In Becker, B. 2001.

VIOLA, Eduardo - A Globalização da política ambiental no Brasil, 1990-98, In **Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, SOBER, p.83-97, 1999.