

SUMÁRIO

POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS PARA A AMAZÔNIA

1. Da Política de Conquista à Política de Exploração
2. Da Política de Exploração à Política de Colonização
3. Da Política de Integração à Política de Exploração
4. Política de Ocupação e Política de Desenvolvimento
5. A Política Agrária e a Política de Colonização
6. As Políticas Florestal, Energética e Mineral versus
Política Ambiental
7. As Esperanças Trazidas pela Nova Constituição

Anexo: Normas Constitucionais Aplicáveis à Formulação de
Novas Políticas Públicas para a Amazônia.

POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS PARA A AMAZÔNIA

Nelson de F. Ribeiro*

Nem sempre puderam ou podem hoje ser aferidas e compreendidas com nitidez, as políticas públicas para a Amazônia. O formalismo sempre foi uma característica dominante na concepção e elaboração dessas políticas. Assim, algumas delas estão explícitas e outras implícitas; sendo, entretanto, estas, as que têm aplicabilidade prática. Pode-se falar, assim, em políticas retóricas e práticas. Aquelas, que exprimem o discurso das autoridades públicas; estas, que são realizadas de fato. Sob outro ângulo pode-se falar em políticas de efeitos benéficos e de efeitos perversos. Normalmente essas políticas são, em verdade, características de uma só delas que, a um só tempo, tem efeitos benéficos e perversos. Tristemente, estes últimos têm sido dominantes no caso da Amazônia, sobretudo, quando se leva em conta as políticas implícitas.

1. Da Política de Conquista à Política de Exploração

Desde que a Amazônia foi descoberta pelos navegadores europeus, no início do Século XVI, despertou a cobiça pela exploração de suas riquezas naturais exuberantes. Ingleses, espanhóis, franceses, irlandeses, holandeses, por longo tempo disputaram com

* Secretário de Indústria, Comércio e Mineração do Estado do Pará. Professor Titular (aposentado) da Universidade Federal do Pará. Ex-Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário.

os colonizadores portugueses a ocupação da Região. Estes não aceitaram compartilhar a imensa região com outros povos que consideraram "invasores". Criaram dessa forma, os portugueses, uma situação factual que violava o Tratado de Tordesilhas. Com isso, alargaram as fronteiras para Oeste, definindo a soberania política lusitana sobre a Amazônia Brasileira, reconhecida pelo Tratado de Madrid, em 1750.

O colonizador português passou, assim, a dispor da maior parcela contínua do Trópico Úmido, cujos recursos naturais desejava explorar ao máximo para comercializá-lo no mercado europeu. Aos produtos florestais chamou de "drogas do sertão" e, para coletá-los, mobilizou a mão-de-obra indígena, profunda conhecedora de todos os recantos regionais. Essa conotação política, voltada para a exploração dos recursos naturais regionais, pervadiu o Século XVIII e foi assumida pelas autoridades do Brasil independente, no Século XIX.

O Brasil soberano não teve outra preocupação para com a Região, que não fosse garantir a sua conquista e maximizar a exploração de seus recursos naturais. No meado do Século XIX, mobilizou-se para explorar um novo produto descoberto nas florestas amazônicas: a borracha, que seria responsável pela característica dominante da economia regional ao longo de toda a centúria subsequente, o extrativismo. De outro lado, o novo produto passou a ter um significado excepcional na economia mundial, assu

minho características estratégicas na formação das modernas sociedades afluentes, através da mais sofisticada fabricação de produtos para os transportes de massas - o pneumático e a câmara-de-ar.

2. Da Política de Exploração à Política Colonialista

É óbvio que o colonialismo era inerente ao exercício da soberania portuguesa. Mas, o importante é assinalar que o colonialismo externo foi, apenas, substituído pelo colonialismo interno, entendido este como o tipo de relação econômica que o poder central do País soberano passou a adotar com a Região. Essa atitude tornou-se ostensiva e revelou-se aos olhos da sociedade brasileira durante a Segunda Guerra Mundial, quando o Governo Federal percebeu a total dependência que a Região tinha diante do Centro-Sul hegemônico. A Amazônia estava ligada ao centro de decisão, no Rio de Janeiro, apenas, através da navegação marítima. A Costa brasileira passou a ser teatro da Guerra, quando foram submersos mais de quarenta navios que faziam a ligação entre a Região e Centro-Sul. Era tão arriscado dirigir-se para a Amazônia como seria atravessar o Atlântico rumo à Costa da África.

Os constituintes de 46 assumiram a atitude política de "valorizar" a Amazônia, através da consignação de recursos para o desenvolvimento da Região e, sobretudo, para sua integração ao restante do País. Além disso, a Guerra Mundial havia despertado a Nação para a cobiça internacional que voltava seus olhos para

os seus recursos naturais abundantes. Assim, o Congresso Nacional reagiu energicamente contra a criação do Instituto da Hiléia. Lançou o programa de construção das estradas da integração nacional, sobretudo, pela ligação do Brasil Central com a foz do rio Amazonas, através da Belém-Brasília e, com a Amazônia Ocidental, através da Cuiabá-Porto Velho. "Integrar para não entregar", era o lema que dava sustentação geopolítica aos recursos dispendidos com as estradas de integração nacional.

3. Da Política de Integração à Política de Exploração

A integração nacional revelou-se, todavia, como o formalismo que dava cobertura à política de exploração. As estradas de penetração nacional, apoiadas pelo nacionalismo, assinalavam os mapas da Região, em sentido Sul-Norte (a Belém-Brasília, a Cuiabá-Santarém, a Cuiabá-Porto Velho-Manaus, a Manaus-Boa Vista) e, em sentido Leste-Oeste (a Transamazônica, a Perimetral-Norte). Em apoio às estradas de integração vieram os incentivos fiscais, ou seja, as deduções tributárias para investimentos, pelas quais o Governo Federal abria mão de parcelas do imposto de renda para que fossem aplicadas na Região. Uniram-se, assim, os interesses do poder público e da iniciativa privada, no objetivo de explorar os recursos naturais amazônicos.

A política de integração nacional, que abriu estradas que penetraram até as mais longínquas paragens da Região, atingiu o

seu objetivo integracionista imediato. Mas revelou a Amazônia para o restante do País e do Mundo, e trouxe consigo os contingentes populacionais que ocuparam a Região, criando as frentes pioneiras de ocupação. A Amazônia perdeu, assim, o seu ar de mistério, o seu conteúdo mágico que transmitia aos seus primeiros ocupantes o sentimento de respeito à floresta e aos rios, nas suas multifárias manifestações. O seringueiro, o balateiro, o pescador, o castanheiro, o mateiro, mantinham com a Região uma relação de equilíbrio que evitava qualquer prática predatória.

As frentes pioneiras adotaram outra atitude, pois não sentiam qualquer compromisso com o equilíbrio ecológico regional. Assim procedeu o capitalista empreendedor que o Estado vem incentivando e subsidiando para substituir as florestas por pastagens, com todos os efeitos perversos inerentes a essa atividade. A política de integração tem, desse modo, a ambivalência de, de um lado, voltar-se para atender uma preocupação nacionalista e fazer da Amazônia co-participante da economia nacional; e de outro, o efeito perverso da devastação florestal, da agressão ambiental, que hoje se constitui numa ameaça de proporções gigantescas ao equilíbrio ecológico do Planeta.

Nessa linha de raciocínio situam-se, também, os megaprojetos minero-metalúrgicos, implantados na década de setenta no Estado do Pará. Projeto Ferro Carajás, complexo ALBRÁS-ALUNORTE, Projeto Jari, Mineração Rio do Norte, aos quais deve ser acrescen-

tada a Hidrelétrica de Tucuruí. Todos esses projetos assumiram três características adversas importantes perante à Região:

1º - Tornaram-se atração para a mão-de-obra não qualificada de todo o País, formando bolsões de pobreza, até hoje não superados.

2º - Provocaram grave impacto ambiental, que alguns desses empreendimentos não conseguiram até hoje absorver.

3º - Tornaram-se caracteristicamente enclaves na Região, sem provocar maiores efeitos benéficos, a nível econômico ou social, já que são empreendimentos voltados exclusivamente para o mercado externo.

4. Política de Ocupação e Política de Desenvolvimento

Desenvolver a Amazônia, criar na Região uma sociedade economicamente estável e progressista, nunca foi a atitude dominante do Poder Público, envolvido que sempre esteve pelo ideário utilitarista e imediatista da exploração dos recursos naturais regionais. Os planos de desenvolvimento (ou de "valorização") regionais não passaram até hoje de formais declarações de intenção, constrictos pela falta de recursos financeiros. Os planos regionais tornaram-se meros documentos de relações públicas e não estratégias de ação a serem cumpridas pelas agências de desenvolvi-

mento existentes na Região; seja a nível federal, seja a nível estadual.

As estratégias de planejamento do desenvolvimento regional enfatizaram, ora a integração nacional, ora a ocupação populacional da Região, ora os incentivos à iniciativa privada para investir no aproveitamento das matérias-primas regionais, sempre acentuando o sentido estratégico de utilização das vantagens comparativas que a Amazônia ostensivamente possui.

Essas estratégias de ação, ou não se realizaram, ou sua realização provocou efeitos adversos que vêm marcando a presença do homem na Amazônia de forma trágica e contundente e, cuja reversão, é o grande desafio do nosso tempo. Esse quadro tem provocado grandes e estonteantes questionamentos sobre a Região. Evitar a sua ocupação é impossível. "O Brasil marcha para a Amazônia". Como fazê-lo sem desencadear efeitos adversos? Os recursos naturais regionais são abundantes — as florestas, as águas, os minérios; como explorá-los sem maiores efeitos perversos e em favor da sociedade amazônica?

5. A Política Agrária e a Política de Colonização

Essas duas políticas sempre foram aplicadas de forma contraditória na Região; sobretudo, diante das estratégias nacionais de reforma agrária. A concepção institucional e teóri-

ca de reforma agrária seria incompatível com a estrutura agrária da Amazônia, formada predominantemente de terras públicas. Por isso mesmo, não poderiam essas terras ser objeto propriamente de reforma agrária, mas sim de colonização.

Essa visão conceitual assumiu, logo a nível nacional, a sua praxis adversa para com a Região. Todos os segmentos contrários à reforma agrária no Nordeste e no Centro-Sul do País, passaram a preconizar a colonização da Amazônia como a saída estratégica para absorção dos excedentes populacionais. Levas de contingentes populacionais, expulsas pelo latifúndio e pela concentração da renda, passaram a dirigir-se rumo à Amazônia, formando as frentes pioneiras ao longo das estradas de integração nacional - a Pará-Maranhão; a Belém-Brasília; a Cuiabá-Santarém; a Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco.

Esse fluxo é incontrolável a médio prazo, pois a forma de contê-lo seria fazendo a reforma agrária no Nordeste e no Centro-Sul, pois essas populações não se dirigem para a Amazônia apenas atraídas pelas suas riquezas, mas, principalmente, diante do desespero provocado pela situação limite em que se encontram, como despossuídas e marginalizadas que são. O Estado de necessidade dessas populações não permite que se discuta a ética de seus atos para condená-las como devastadoras da Região. Sem dúvida alguma, hoje, o que de melhor o Brasil pode fazer pela Amazônia consiste na realização da reforma agrária no Nordeste e

no Centro-Sul do País, objetivando absorver os excedentes populacionais nas Regiões de origem.

6. As Políticas Florestal, Energética e Mineral versus Política Ambiental

6.1. A Política Florestal para a Amazônia está prevista no artigo 15 do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), quando estabelece:

"Art. 15 - Fica proibida a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da Bacia Amazônica, que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo a serem estabelecidos por atos do Poder Público, a ser baixado dentro do prazo de um ano".

É um caso típico de formalismo. Os "planos técnicos de condução e manejo" nunca foram estabelecidos e o prazo de um ano, fixado pelo dispositivo citado, tornou-se, assim, letra morta. O resultado foi a substituição de vastas extensões florestais por pastagens e a exploração indiscriminada da floresta, sem qualquer controle do Poder Público, até porque não há uma política florestal para ser objeto desse controle.

Todos os estudos sobre a Floresta Amazônica evidenciam que sua utilização ou exploração somente podem ser feitas, apoiadas em um zoneamento econômico-ecológico da Região. Nos últimos vinte anos esse zoneamento tem sido insistentemente preconizado, sem que o Poder Público seja receptivo a sua realização, optando sempre por uma atitude de "laissez-faire" para com a exploração da Floresta Amazônica.

6.2. Os estudos realizados na década de setenta revelaram que a Região e, em especial, o Estado do Pará, se constituem na maior província hidrenergética do País. Só o Estado do Pará dispõe de mais de 62.000 MW já estudados, portanto, um quarto a mais do que todo o consumo hidrenergético do País, hoje em torno de 47 a 48.000 MW. Mais uma razão evidente para maximizar o nível de exploração dos recursos naturais regionais, com todos os efeitos adversos que esses empreendimentos podem causar, como já têm causado, seja quanto ao impacto ambiental, seja quanto ao agravamento da questão social. A exploração desses recursos parece inevitável, donde a indispensabilidade de políticas públicas que condicionem a sua realização à absorção planejada dos efeitos sociais e ambientais.

6.3. As grandes descobertas de minérios havidas na Região nos

últimos vinte anos revelaram-na como uma das maiores províncias minerais do Planeta. Donde o surgimento:

- a) a nível estatal, de grandes projetos minero-metalúrgicos, nem sempre realizados com as cautelas ambientais indispensáveis;
- b) a nível da iniciativa privada, de centenas de concessões ou autorizações para pesquisa e lavra, o que tem provocado impactos ambientais adversos e, sobretudo, conflitos agrários com as populações pobres que habitam a Região - ribeirinhos, posseiros, seringueiros, castanheiros, etc.
- c) a nível individual, pelas levas de garimpeiros que, atraídos pela miragem da exploração do ouro, permeiam a Região em todos os seus quadrantes, sem qualquer controle do Poder Público, seja quanto aos impactos ambientais que provocam, pelo uso indiscriminado do mercúrio, seja pelas relações de trabalho escravo que assumem com a emergente figura do empresário garimpeiro.

6.4. Em suma, as políticas florestal, energética e mineral praticadas na Amazônia, sob a orientação do Poder Público, não guardam maiores e efetivos compromissos com a

sua preservação ambiental. Por ação ou por omissão o Poder Público deixa "que as coisas aconteçam" e, por isso, não faz qualquer controle preventivo ou repressivo das práticas de devastação que agridem a Região.

7. As Esperanças Trazidas pela Nova Constituição

A transição a nível nacional coloca-se como uma esperança para que a Nação assuma as soluções para sua grave questão social. Na Amazônia pode-se afirmar que a Região vive no limiar de um novo tempo, sobretudo de uma grande opção entre a vida e a morte. As esperanças despertadas pela nova Constituição abrem os corações de quantos acreditam na vida, como a opção fundamental do homem. Por isso, vão aqui relacionados os dispositivos constitucionais que evocam essas grandes esperanças:

- 1º) A redução das desigualdades regionais como objetivo fundamental do País, preconizada no inciso III, do artigo 3º;
- 2º) A elaboração e execução pela União de planos "regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" - inciso IX do art. 21;
- 3º) A obrigação da União de articular-se com os Estados na aprovação e implementação de serviços e instalações de ener-

gia elétrica e no aproveitamento energético dos cursos d'águas, possibilitando, desse modo, um trabalho conjugado com as unidades federativas amazônicas, para a exploração de seus recursos hidrenergéticos - art.21, inciso XII, alínea "b";

49) A competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição" - art. 24, inciso VI, permite a descentralização do processo decisório em assuntos da mais alta relevância para as políticas ocupacional, florestal, mineral, energética e agrária, que deverão ser estabelecidas para a Amazônia; as Unidades Federativas amazônicas não mais serão agentes passivos do Governo Federal sobre os assuntos que mais de perto lhes dizem respeito;

59) A criação na Constituição de uma Seção própria intitulada "Das Regiões", permitindo em suma:

a) Que a União crie dispositivos de administração do desenvolvimento regional objetivando a redução de suas desigualdades - art. 43, caput.

- b) Que lei complementar disponha sobre a política nacional de desenvolvimento regional, através de planos regionais integrantes dos planos nacionais - art. 43, § 1º;
- c) Que lei ordinária disporá sobre a nova política de incentivos regionais - art. 43, § 2º.
- 6º) A fixação de competência do Congresso Nacional para aprovar os planos e programas regionais de desenvolvimento, proporcionando, dessa forma, a esses instrumentos maior força cogente - art. 48, inciso IV.
- 7º) Estabelecimento de que o orçamento plurianual elaborado pelo Poder Executivo deva ser apresentado de forma regionalizada, evidenciando dessa maneira o cumprimento da política de redução das desigualdades regionais - Art. 165, § 1º.
- 8º) A obrigação da lei orçamentária anual de compatibilizar o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos das empresas estatais com o plano plurianual, objetivando, dessa maneira a "reduzir as desigualdades inter-regionais segundo critério populacional" - art. 165, § 7º.
- 9º) O estabelecimento, como princípios da ordem econômica,

da obrigação de defesa do meio ambiente e da redução das desigualdades regionais - art. 170, incisos VI e VII.

10º) A obrigação do Estado de, ao favorecer a organização da atividade garimpeira, levar em conta "a proteção do meio ambiente e a promoção econômica-social dos garimpeiros" - art. 174.

11º) A criação de um capítulo especial sobre o meio ambiente, que:

a) obriga que aqueles que explorem recursos minerais recuperem o meio ambiente degradado, o que, no caso amazônico, tem relevância excepcional - Art. 225, § 2º;

b) torna a Floresta Amazônica brasileira patrimônio nacional e estabelece a regra de que a sua utilização será realizada "dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso de recursos naturais; essa norma constitucional estabelece dois parâmetros políticos da maior relevância sobre a Floresta Amazônica; de um lado, ao admitir a sua utilização, afasta a hipótese de deixá-la intocada; de outro, ao exigir que essa

utilização preserve o meio ambiente, obriga a fixação, em lei, de diretrizes, inclusive o zoneamento econômico e ecológico da Região - Art. 225, § 4º.

X - X - X - X

A ocupação da Amazônia é, pois, o grande desafio para a sociedade brasileira. Inevitável e impostergável. A adoção, portanto, de atitudes firmes, de aplicação imediata, no sentido de orientar e controlar essa ocupação, torna-se inadiável. A questão amazônica, hoje, transcende às fronteiras do País, para assumir uma dimensão planetária. A intervenção do Poder Público não pode retardar. O "Programa Nossa Natureza", criado pelo Decreto nº 96.944, de 12.10.88, tem condições de oferecer uma tomada de posição urgente sobre o problema, desde que as medidas que forem preconizadas pelos seis Grupos de Trabalhos Interministeriais (GTI, Decreto nº 96.944, art. 4º), levem em consideração os estudos técnicos já existentes e uma firme disposição de orientar a exploração de recursos naturais amazônicos, em estrita obediência a critérios preservacionistas, conforme estabelece o parágrafo 4º, do artigo 225, da Constituição Federal.

ANEXONORMAS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS
À FORMULAÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA A AMAZÔNIA.

Art. 39 - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

.....

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 21 - Compete à União:

.....

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

.....

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização concessão ou permissão:

.....

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

CAPÍTULO VII

Seção IV

DAS REGIÕES

Art. 43 - Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

- I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público.
 - II - juros favorecidos para financiamento das atividades prioritárias;
 - III - isenções, reduções ou deferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;
 - IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.
- § 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.
- Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....

- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

.....

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

.....

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todas existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

.....

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

.....

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente na forma da lei.

.....

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a prevenção do meio ambiente, inclusive contra uso dos recursos naturais.

Nota: Os grifos são do autor.