



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 026

**O PAPEL DAS ESTRUTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS
INTERNAS E DOS FINANCIADORES EXTERNOS NA DESTRUIÇÃO
DAS FLORESTAS TROPICAIS - O CASO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

Manfred Nitsch

Belém, junho de 1994

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Marcos Ximenes Ponte

Vice-reitor

Zélia Amador de Deus

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Francisco de Assis Costa

Diretor Adjunto

Tereza Ximenes Ponte

Conselho editorial do NAEA

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Indio Campos

Marília Emmi

Setor de Editoração

E-mail: editora_anae@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_anae@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 026

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

O PAPEL DAS ESTRUTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS INTERNAS E DOS FINANCIADORES EXTERNOS NA DESTRUIÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS - O CASO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA¹

*Manfred Nitsch*²

Resumo:

O objetivo do presente ensaio é demonstrar que, apesar dos processos econômicos espontâneos de mercado desempenharem eventualmente um papel importante, uma grande, se não a maior, parte dos desmatamentos depende fundamentalmente das estruturas político-administrativas. Pois muito do que hoje ocorre na Amazônia carece de sentido, não apenas ecológica, mas também, economicamente. A separação dos diferentes níveis e a análise das respectivas dinâmicas tornam-se, desse modo, importantes, uma vez que estratégias e atividades de preservação fundamentadas ecologicamente, sejam elas provindas dos países industrializados ou desenvolvidas localmente, têm necessariamente que apresentar diferentes destinatários, bem como instrumentos específicos – dependendo, em cada caso, se voltam contra atividades economicamente rentáveis ou se colocam no sentido de contrariar planos desastrosos ou objetos de prestígio na forma de projetos economicamente deficitários. A seguir se fará (após breve esboço dos fundamentos históricos da região, relevantes para a compreensão da situação da situação atual) uma caracterização da dinâmica de integração econômica da Amazônia.

Palavras-chave: Processo econômico. Amazônia. Estruturas político-administrativas.

¹ Versão corrigida da palestra feita em 6.12.88 no contexto do ciclo de palestras intitulado "Ameaça de Destruição das Florestas Tropicais: Causas, Consequências e Estratégias de Preservação", organizado pela Christian-Albrechts-Universität de Kiel, na Alemanha Federal.

² Professor de Economia Política da América Latina no Instituto Latinoamericano da Universidade Livre de Berlim

1. Introdução

Foi com muito prazer que aceitei o convite para este círculo de palestras sobre as ameaças que pesam sobre as florestas tropicais. Como todos da imprensa sabem, trata-se de processos cujos efeitos ainda não são, em absoluto, previsíveis e de cujas causas nós temos apenas uma tosca visão. Tem sido difícil, para a universidade e os cientista que nela trabalham, tornar processos em andamento e dificilmente enquadráveis em uma única disciplina acadêmica em objeto de ensino e pesquisa. No meu entender, se o atual movimento estudantil fez da interdisciplinaridade e da co-gestão na determinação do conteúdo do ensino e da pesquisa nas universidades sua bandeira, a ele deve interessar, precisamente, atacar tais temas. Neste círculo interdisciplinar de palestras que foi concebido conjuntamente por docentes e discente, configura-se, possivelmente, uma referência à condição de "universitas litterarum" e da capacidade da universidade enquanto *locus* de desenvolvimento de todas as ciências, enquanto espaço do aprender e ensinar, e enquanto fórum de reflexão e esclarecimento sobre as questões importantes da sociedade.

Até o momento os senhores se ocuparam em particular com o ecossistema da floresta tropical e com as questões climatológicas. Depois de mim, terá a palavra um geógrafo que discorrerá igualmente sobre a Amazônia. Hoje, desejo falar dos aspectos econômicos, administrativos e políticos e, paralelamente, tratar dos credores externos - tanto das instituições comerciais como dos bancos estatais multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nesse intento, me referirei em particular à Amazônia brasileira procurando, todavia, não saturar os senhores com os detalhes locais. Atereime, assim, à detecção das linhas gerais dos processos em tela, a partir da perspectiva de um economista que se interessa pela economia política da destruição das florestas tropicais.

Eu pretendo demonstrar que, apesar dos processos econômicos espontâneos de mercado desempenharem eventualmente um papel importante, uma grande, se não a maior parte dos desmatamentos depende fundamentalmente das estruturas político-administrativas. Pois muito do que hoje ocorre na Amazônia carece de sentido, não apenas ecológica, mas também, economicamente. A separação dos diferentes níveis e a análise das respectivas dinâmicas tornam-se, desse modo, importantes, uma vez que estratégias e atividades de preservação fundamentadas ecologicamente, sejam elas provindas dos países industrializados ou desenvolvidas localmente, têm necessariamente que apresentar diferentes destinatários, bem como instrumentos específicos - dependendo, em cada caso, se voltam contra atividades economicamente rentáveis ou se colocam no sentido de contrariar planos desastrosos ou objetos de prestígio na forma de projetos economicamente deficitários.

A seguir se fará - após breve esboço dos fundamentos históricos da região, relevantes para a compreensão da situação atual - uma caracterização da dinâmica de integração econômica da Amazônia. Num primeiro momento, na sua generalidade; depois tendo como referência a particularidade de um grande projeto, hoje objeto de ampla discussão. Nesse intento, procurar-se-á delimitar claramente os diferentes níveis - do empresarial e microeconômico ao internacional, onde se movimentam as instituições financiadoras - de modo que possam ser levantados as origens dos conflitos de interesses a nível local, nacional e internacional e identificadas as possibilidades de intervenção. Gostaria, também, de informar, que apresentarei, aqui, antes os elementos de fundamentação de um projeto de pesquisa em preparação do que resultados definitivos, de modo que tenho que pedir desculpas se algumas teses e mesmo algumas fontes em certos casos não foram ainda empiricamente bem verificados.

2. Contextualização histórica

Na era pré-colombiana a Amazônia era tudo menos despovoadada. As estimativas demográficas atingem a casa dos milhões - números que só recentemente voltaram a ser atingidos. O segredo da co-evolução da natureza com a sociedade humana nessa região do mundo parece ter se fundamentado no uso combinado das áreas regularmente inundadas pelas enchentes dos rios (as "várzeas", que atingem, na Amazônia central, dimensões gigantescas) com as áreas de florestas não inundáveis ("terra firme"). Esse uso combinado dos recursos da natureza, sob o controle social estrito de cada povo, torna-se impossível com a chegada dos europeus, que no período colonial ocupam as margens dos rios, destroem povoados indígenas, matando ou escravizando seus habitantes e forçando os sobreviventes a buscar as terras altas, as áreas de terra firme acima de trechos encachoeirados que limitam a trafegabilidade do Amazonas.

O extermínio das populações das várzeas e seus arredores só é freiado pelas povoações das ordens religiosas ("aldeamentos"), onde os índios perseguidos e caçados pelos colonos europeus encontram um certo refúgio. Os religiosos utilizam a força de trabalho dos índios, bem como seu conhecimento geográfico e da natureza local para a obtenção de condimentos, nozes e outros produtos denominados "drogas do sertão", com os quais estabeleceram um intenso comércio com Portugal. O controle sobre a área da atual Amazônia brasileira não permanece, todavia, inquestionado. Espanhóis, franceses, holandeses e ingleses tentam se estabelecer na região, de modo que o hoje turisticamente considerado pitoresco Forte de Belém, na desembocadura do Amazonas, e as outras estruturas militares na Amazônia tornam-se estrategicamente absolutamente necessárias.

Após a expulsão das ordens religiosas, em particular dos jesuítas, na metade do século XVIII, os seus domínios foram assumidos pelos colonos e os índios e mestiços se espalharam por áreas

próximas ou longínquas, estruturados com base na família nucleada, como "caboclos". Sua forma de produção torna-se típica para a massa da população rural da Amazônia - o que prevalece até hoje (comp. Moran): com base numa agricultura itinerante que fortuna clareiras na floresta é obtida uma gama de produtos agrícolas, entre os quais se destaca a mandioca; ao mesmo tempo, o caboclo vive também da caça, da pesca e da coleta de frutos, nozes e outros produtos florestais e, ainda, eventualmente, da ocupação de "garimpeiro", procurando ouro, diamantes e outros minerais.

Ao contrário dos índios em regiões mais ermas, o caboclo está ligado há séculos à civilização européia, de vez que vende os produtos da floresta a pequenos comerciantes sedentários nos povoados ou a comerciantes móveis que trafegam a região em embarcações, os regatões, obtendo com isso os recursos para a aquisição de vestuário, armas de fogo, munição, produtos de aço, sal e, em fases mais recentes, também fósforos, pilhas e outros produtos que, a par de serem indispensáveis à sua sobrevivência, não podem ser por ele produzidos. Em vista do processo de endividamento vinculado a esse comércio, fala-se do sistema de "aviamento", quando se descreve essa estrutura básica e até hoje bastante presente na economia rural da Amazônia.

Por ocasião do período de "Boom" da economia da borracha, que se estende da metade do séc. XIX até cerca de 1910, quando a produção de borracha plantada do oriente suplanta a produção de borracha silvestre da Amazônia, assiste-se a ondas migratórias provindas principalmente do Nordeste, mas também de outras regiões do Brasil e até do estrangeiro. Os índios continuam sendo empurrados para o interior, sistematicamente caçados e dizimados e, à proporção que o "ciclo" da borracha aproxima-se do seu clímax, os seringueiros - e, naturalmente, também as populações urbanas de Belém e de Manaus, rapidamente crescentes, e de cidades menores - passaram a ser alimentadas com produtos importados. No fim do "Boom" ocorrem os primeiros desmatamentos para a produção de alimentos nas proximidades de Belém. Nesse momento, muitos imigrantes abandonam a região e os demais migram, na forma cabocla, para as margens dos rios. "Caboclozation" é a designação dada pelo pesquisador americano Norgaard para esse processo, que se verifica em ondas desde o período colonial mas que, também, de certa maneira tem caracterizado continuamente o povoamento da Amazônia.

Os anos trinta e quarenta trazem, com a segunda guerra mundial, novo interesse das grandes potências pela Amazônia: Henry Ford procura estabelecer em Fordlândia uma grande plantação de borracha natural e fala-se dos interesses alemães e finalmente da internacionalização de grandes áreas. Assim, é com o pano de fundo da preocupação do governo brasileiro em garantir a soberania sobre esta parte do seu território, que se deve ver o famoso discurso do presidente Getúlio Vargas, em 1940, em Manaus (conhecido como o "Discurso do Rio Amazonas") e a estruturação, em 1953, de uma administração para a "valorização" ou integração econômica da região. Isso é válido também para os

incentivos à iniciativa privada no contexto dos favorecimentos proporcionados pela "Superintendência para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA", depois transformada em "Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM", do mesmo modo que para a construção das grandes estradas federais, como a Belém-Brasília concluída em torno de 1960, a "Transamazônica" (paralela, ao sul, com o Amazonas) no início dos anos setenta e também agora para o novo projeto "Calha Norte" - uma cadeia de projetos de colonização e guarnições militares ao norte do Amazonas, na direção das fronteiras da Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa (comp. Allen, 1989).

Da experiência histórica é possível concluir em relação aos seguintes pontos, válidos, de resto, até os presentes dias:

(1) A Amazônia tem uma baixa densidade populacional mas não é um deserto humano. Sempre existiram ondas de imigração que, todavia, ou terminaram em emigração ou em "caboclicização" com baixíssimo nível de renda per capita. A principal razão para a rarefação demográfica com baixo nível de renda - e, aqui, me respaldo nas pesquisas biológicas do ecossistema (comp. Sioli, Fittkau, Hemming, Salati et al.) - encontra-se no caráter inóspito do milieu amazônico (por exemplo, o indicador "quilos de mamíferos por km²" na floresta amazônica, abstraindo-se os humanos, é particularmente baixo). Portanto, de acordo com os conhecimentos disponíveis, o que leva à baixa densidade e à pobreza das populações amazônicas é menos o isolamento e pouca integração da região do que a objetiva precariedade da natureza no que tange às condições de vida humana em geral e, em particular, de pessoas com necessidades modernas.

(2) Ao mito do "vazio demográfico" une-se o da "fronteira", onde aquele que é capaz pode fazer sua sorte, pois terra e floresta estão gratuitamente à disposição. A estes se somam o mito do "eldorado" - e, é certo, repetida e eventualmente, são encontrados tesouros, seja de borracha, ouro ou ferro, que levam a fantasia humana a ver toda a Amazônia como um Jardim do Édem. Esses mitos atuam sobre os políticos e planejadores no sentido de os fazerem supor que, pré-investimentos e infraestrutura, mesmo quando são reconhecidamente deficitários, integram ao patrimônio nacional, em última instância, uma "câmara do tesouro" com imensuráveis riquezas. Em relação à "fronteira" é lícito lembrar que o Brasil já foi totalmente coberto por mata ou outra vegetação primária e que para os brasileiros é difícil entender por que a queima da floresta, que até então era considerada mundialmente "agriculturação" progressista, de repente, quando se trata da floresta amazônica, passa a ser percebida como "destruição".

(3) A Amazônia é desde o período colonial uma região distante dos centros; uma periferia, pois, que até hoje não passa de algo assim como uma colônia interna - o que se expressa no fato de que, na

estrutura federativa brasileira, vastas regiões na Amazônia não se constituem em estados federativos, mas, sim, em "territórios" que são controlados diretamente pelo poder central. O mesmo acontece com vastas zonas dentro dos estados federativos, como nos casos em que agências do governo da União exercem o controle direto. Por exemplo, a Secretaria do Programa Grande Carajás, os ministérios militares e a Fundação de Proteção ao Índio (FUNAI). Resulta daí que as mais importantes decisões são tomadas longe daqueles que por elas são atingidos, o que torna livre o caminho para os grandes projetos que partem do pressuposto de uma "tabula rasa".

(4) Finalmente convém levar a sério as preocupações dos brasileiros com a soberania nacional - o que, de resto, é verificável tanto para os militares de direita como para os intelectuais de esquerda. Desde os tempos de pirata até os cenários atuais de drogas e guerrilha nas áreas de fronteira com o Peru e a Colômbia sempre existiu na Amazônia problemas de segurança e controle, de modo que não se deve admirar da suscetibilidade em relação a interferências estrangeiras, qualquer que seja a forma que se apresente. Também padres estrangeiros que ajudam os camponeses expropriados e os caboclos nos conflitos pela terra são suspeitos - da mesma maneira que antropólogos que atuam nas áreas indígenas e ecologistas que se empenham na decretação de áreas de reserva ecológica - de serem agentes de multinacionais mineradoras que teriam interesse, por razões especulativas, de manter os recursos da Amazônia "em reserva". Do mesmo modo se pensa em relação ao Banco Mundial e outras instituições internacionais de crédito. Qualquer intervenção externa se defrontará com a animosidade derivada da suposição de intenções escusas. Um engajamento global por um mundo melhor que resulte precisamente da coibição do desmatamento na Amazônia queda incompreensível para os brasileiros - e não apenas para eles - considerada a visão nada alentadora do que, no campo da ecologia, se passa entre nós na Europa: morte das matas, não estabelecimento de velocidade limite, escândalos químicos, etc. E eu posso compreendê-los. Mas isso é um outro tema.

3. Dinâmica da "integração econômica" da Amazônia

Tendo o pano de fundo dos elementos históricos apresentados será apresentada agora a dinâmica atual da integração econômica da Amazônia, da sua "valorização" que - diferentemente dos desenvolvimentos associados ao "Boom" da borracha - praticamente significa o mesmo que desmatamento. Num primeiro momento se caracterizará o processo em geral para, depois, se analisar com mais detalhes o caso concreto do projeto de processamento do ferro-gusa com carvão vegetal, em torno do qual, no momento, desenvolve-se uma discussão particularmente controvertida.

3.1. Caracterização da dinâmica dos grandes projetos com o apoio da teoria dos "Linkages"

A situação inicial (Fig. 1), na qual a mata originária, à moda cabocla, é explorada extrativamente para fins de exportação - como, por exemplo, na coleta da castanha-do-pará - é alterada pelo grande projeto (Fig. 2) que inicialmente se estabelece como enclave, isto é, funciona isolada e pontualmente. Pode se tratar, no caso, da construção de uma estrada ou de uma represa, da implantação de um projeto de colonização agrícola ou da exploração de mina de ouro, ferro ou cobre. Para esse projeto são arregimentados trabalhadores em outras regiões, os quais inicialmente têm garantida sua reprodução apenas para o período de implantação - e isso predominantemente com produtos importados de outras áreas do país.

Com o fim do período de implantação os trabalhadores permanecem na região, uma vez que não encontram em outras partes do país melhor oportunidade de emprego. Todavia, os seus ganhos se reduzem, impossibilitando a obtenção de produtos alimentícios importados, o que, em decorrência, leva à penetração na floresta e à tentativa de se estabelecerem como camponeses. Em torno das roças e dos povoados avultam-se os conflitos de terra e outras formas de tensão social, gerando pressão significativa no sentido da formação de infra-estrutura e da criação de empregos não agrícolas. Por exemplo, passando da produção de minério de ferro ao processamento industrial do ferro-gusa (Fig. 3). Nós voltaremos depois a esse tema.

No geral, pode-se dizer, que a partir dos enclaves desencadeiam-se estímulos ou efeitos conectos ("linkages", para Hirschman), que "empurram" o produto, p.ex. minério de ferro, para o processamento ("forward linkages"), ou que levam à utilização do sistema de transporte terrestre construída para a condução de outros bens que não apenas aqueles para os quais foi originalmente criado ("backward linkages"); outros efeitos conduzem à produção daqueles bens que cobrirão as necessidades de consumo ("consumption linkages"), e, finalmente, os que provocam a utilização da força de trabalho para novas atividades (os "labor linkages" ainda não aludidos por Hirschman). Além do mais, os trabalhadores também são eleitores, de modo que, através dos "linkages" políticos, desenvolvem-se investimentos públicos e induzem-se, pela via de incentivos fiscais, investimentos privados - ao que voltaremos, em detalhes, depois. Dessa maneira, a "civilização", partindo de uma intervenção pontual, se espalha cada vez mais na floresta tropical. E nós, enquanto economistas, estamos acostumados a ver essa cadeia de investimentos que se relacionam e se fortalecem mutuamente numa perspectiva positiva: como "crescimento" e "desenvolvimento". Até mesmo muitos brasileiros críticos da política de "valorização" sucumbem, no caso da Amazônia, ao mito positivo dos "linkages". Por exemplo, quando consideram a extração de matérias primas na forma de enclave como sinônimo de subdesenvolvimento (comp. IDESP, 1986:3; Altvater, 1987:289; Bunker, 1985; Kohlhepp, 1987:311). Enquanto que, ao contrário, se leva à sério a tese da fragilidade ecológica, o

enclave aparece como a única solução racional, comparável com os poços com longas tubulações no Alasca, no Saara e no mar, onde até o senso comum impede de forçar o processamento no local mesmo da obtenção do produto.

Uma outra fraqueza da teoria dos "linkages" na sua forma vulgarizada consiste no fato de escamotear, na maioria, os efeitos ecológicos, em particular os derivados do esgotamento dos recursos naturais, os problemas da poluição do ar e da água, do lixo e de outras intervenções nos circuitos da natureza, algumas através de processos irreversíveis. Isso, todavia, não precisa ser assim. Ao contrário: diferentemente dos modelos de investimento e acumulação, que abstraem a participação da natureza nos bens produzidos, na teoria dos "linkages", em princípio, todos os inputs e outputs - inclusive os recursos naturais, as emissões, etc. - podem ser considerados. Somente quando da atribuição de um valor às grandezas físicas é que a coisa se complica. É que o reconhecimento de um "valor" na natureza contraria a teoria econômica do valor que, seja na tradição clássica de Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx, a qual atribui unicamente ao trabalho humano a condição de criar valor, ou seja, na versão neoclássica, onde em princípio todos os fatores de produção geram valor, mas, todavia, sempre que mercantilizadas através do mercado, isto é, sempre que custam algo. Assim, a recomendação principal dos economistas orientados pela economia de mercado no trato dos problemas ecológicos é a "rarefação" e comercialização dos "bens livres", dotando-os, portanto, de um preço que será assumido necessariamente no cálculo empresarial. Os conflitos de terra que trataremos a seguir mostram, porém, que a transformação de um bem amplamente livre, como o é a floresta amazônica, numa mercadoria mercantilizável, com um preço, não significa, necessariamente, no seu tratamento de forma poupadora e cuidadosa - em particular quando o direito de propriedade é questionável.

3.2 Conflitos de terra

Na história brasileira, a apropriação do solo sempre se fez através das grandes empresas agro-mercantis. Só em algumas regiões do sul do país existiram colônias camponesas formadas por imigrantes europeus. Desde a "Aliança para o Progresso", nos anos sessenta, a "reforma agrária" tornou-se um objetivo explicitado pelos governos e mesmo os militares declararam (provavelmente "da boca pra fora", como se diz no Brasil) a empresa familiar como base do seu modelo de reforma agrária. Além do mais, sempre existiu o "direito de usucapião", a partir do qual "posseiros" de áreas grandes e pequenas podem vir a garantir, a partir de um tempo de trabalho mínimo aplicado na terra, o direito de propriedade. Naturalmente, os dois tipos de direito de propriedade num regime colonial

colidiam com os direitos do povos indígenas às suas terras - fato que de resto ainda hoje acontece (comp. Müller-Plantenberg).

Para o reconhecimento dos direitos de exclusividade sobre o solo colocam-se frente a frente, no Brasil, um relativamente generoso (no papel) direito de propriedade dos Índios, das terras que lhes sobraram, um direito de pequenos e grandes produtores, conquistado pela ocupação, e o direito formalmente conferido por títulos e certidões emitidos pelo estado para grandes e também pequenas empresas, em relação ao que não existe um livro de registro geral, permitindo freqüentemente que, no correr do tempo, vários títulos fossem emitidos ou falsificados para a mesma terra. Além disso existem também as "terras devolutas" sob o controle da União ou dos estados federados. Tenha-se na lembrança que a Amazônia como vazío demográfico é um mito - que a floresta é quase que completamente, a par de extensivamente, usada pelos homens - e tornar-se-á claro porque, sob tais condições a transformação da terra em mercadoria agrava, em vez de amenizar, os problemas ecológicos.

Seguindo-se nosso esquema de representação da estrutura do surgimento dos conflitos de terra (Fig. 4) observa-se que a floresta passa a ser continuamente negada aos índios e caboclos que nela e dela vivem pelos pequenos camponeses que provêm de outras regiões e, não conhecendo seus frutos, a vêem como um impedimento para o uso agrícola e pecuário. Na periferia da Amazônia e em direção ao sul estão os pequenos camponeses que na maioria produzem arroz para o abastecimento do mercado nacional das grandes cidades (comp. Costa, 1989).

Na floresta tropical úmida, de fato, a mata é mais ameaçada pelas médias e grandes empresas madeireiras, pecuárias e agrícolas que, legal ou ilegalmente, dominam grandes áreas e aproveitam a chance oferecida pelas novas estradas e mercados. Além disso, floresce a especulação, pois nas margens das novas estradas e vias férreas surgem povoados e empórios mercantis que articulam os colonos e garimpeiros da "fronteira" com o mercado nacional e internacional, de modo que o preço da terra sobe. Enquanto que antes, por ocasião do uso extrativo, o direito de coleta de castanhas e outros produtos se resolvia na configuração de um tipo de arrendamento, agora torna-se importante o pleno direito de propriedade. Nesse contexto concorrem, como já frisamos, o acesso à propriedade pelos posseiros através da ocupação sem forma legal com a obtenção da propriedade através da obtenção formal de certidão de título. Assim, verificam-se freqüentemente titulações múltiplas, falcaturas e, finalmente, o emprego da violência no esclarecimento de pendências. A posição do estado caracteriza-se pela ausência ou por medidas contraditórias. Somente quando os conflitos atingem uma dimensão que os torna conhecidos em

Brasília é que alguma coisa acontece - no geral para erradicação do conflito e nunca no sentido da proteção da floresta. Aí não está estabelecido a priori que os grandes ganham. A lei de reforma agrária brasileira autoriza em casos específicos a desapropriação de grandes proprietários para a distribuição das terras a pequenos produtores. E assim que verificou-se distribuição de títulos a pequenos produtores precisamente naquelas regiões que, por questões de conflito de terra, foram submetidas a controle militar.

Os conflitos de terra são, no geral, motores do desmatamento não só porque a terra "nua" é mais fácil de controlar, como também porque a legislação brasileira obriga que as grandes empresas beneficiadas com título de propriedade de terra, demonstrem o seu "uso" - quer dizer o desmatamento de até 50% da mata e a implantação da pecuária. Por outro lado, o imposto territorial é mais elevado quando a floresta ainda está de pé do quando se pode apresentar a "bem feitoria" do desmatamento. Ao mesmo tempo, existem leis em vigor que proíbem o abatimento de certas espécies florestais - como a castanha-do-pará, por exemplo - e que exigem reflorestamento. O cumprimento destas determinações, todavia, não é controlado.

A partir do ponto de vista da manutenção da floresta, há que problematizar o tema conflitos de terra. Enquanto as grandes empresas atuam quase que exclusivamente na extração da madeira e na pecuária, quer dizer só desmatam, tem-se que diferenciar (entre as pequenas) aquelas que, como caboclos combinam uma agricultura de queima e coivara mínima com o uso extrativo da floresta e têm, assim, um interesse na manutenção e defesa da floresta, e aqueles colonos que dependem exclusivamente da agricultura e da pecuária e, portanto, também desmatam. Com boa assistência técnica e sob condições favoráveis pode-se chegar a um uso agro-florestal com árvores de sombra, pimenteiras, bananais, e outras, combinadas com culturas temporárias e uma pecuária adequada - como, num exemplo raro, acontece na localidade camponesa de Urain, nas proximidades de Paragominas, no Pará, onde, em viagem de outubro de 1987, pude me convencer de que não se pode excluir definitivamente um uso relativamente intensivo do solo combinado com a manutenção da mata originária ou com sua transformação gradativa em floresta cultivada. Lá também se pratica um certo uso coletivo da floresta no contexto de regras estabelecidas comunal ou cooperativamente (comp. Wade, 1987). Por estas razões achamos do mais alto interesse futuras pesquisas desta experiência.

A confrontação mais comum e dominante nos conflitos de terra é entre, de um lado, as grandes empresas desmatadoras incentivadas pelo estado, munidas de novos ou velhos títulos de propriedade, e, de outro, os caboclos, camponeses agrícolas, em particular os posseiros, e o índios já de muito assentados nessas áreas. Menos freqüentes, - todavia presentes e, como propaganda, extraordinariamente explorados - são os conflitos em torno de grandes propriedades com estoque de madeira comercializável, invadidas por pequenos produtores posseiros. Em ambos os casos os

conflitos de terra ganham conteúdo ideológico e uma agudização fatal, na medida em que freqüentemente são vistos por ambas as partes como um conflito fundamental entre capital e trabalho: os caboclos e "sem terra" exigem - muitas vezes com apoio da igreja - direito à terra para trabalhar ("terra de trabalho") e se defendem com um discurso anti-capitalista contra a especulação do solo ("terra de negócio"). Também, têm se dado conta, nos últimos tempos, que, como os índios, os seringueiros e outros grupos encontram apoio na opinião pública mundial como protetores da floresta tropical. Desse modo, o porta-voz dos seringueiros e caboclos Chico Mendes - prêmio ecológico da ONU em 1987 e assassinado em fins de 1988 - reivindicava com veemência a reserva das matas para uso extrativo ("reservas extrativistas"; ver Allegretti, 1987) e as declarações feitas no encontro dos povos indígenas de Altamira, no final de fevereiro de 1989, apontam na mesma direção (comp. Füllgraf, 1989).

De outro lado, os grandes proprietários - e com eles muitos pequenos proprietários - que vêm seus domínios ameaçados por ocupações, não só reivindicam o "progresso" como acusam os "comunistas" de estarem querendo abolir a propriedade privada e de representarem para o Brasil um problema de segurança interna e externa. Essas acusações encontram eco entre os militares e na imprensa conservadora, ferindo susceptibilidades, uma vez que não apenas nas áreas de fronteira com o Peru e a Colômbia, onde há tempos existem grupos guerrilheiros de esquerda, mas também no próprio Brasil, no início dos anos setenta, principalmente no baixo Araguaia, em área não muito distante da atual mina de ferro do Projeto Carajás e da grande jazida de ouro de Serra Pelada, existiram movimentos guerrilheiros. Observando de fora, estas questões deveriam referir-se simplesmente à - grande ou pequena - propriedade burguesa. Do ponto de vista dos envolvidos, todavia, trata-se de muito mais. E, através do critério proteção/devastação das florestas tropicais que passa pelos conflitos sociais, o que fundamentalmente interessa no estrangeiro, o quadro apresenta-se, numa observação rigorosa, ainda mais complicado.

Do ponto de vista meramente econômico - e em particular em uma economia sacudida pela inflação e, ademais, com uma população rapidamente crescente, como a brasileira - é possível dizer que os conflitos de terra encontram menos fundamento no valor do rendimento capaz de ser proporcionado pela aplicação produtiva da área em questão do que na perspectiva de altos lucros resultantes do controle sobre o estoque de madeiras e sobre a terra enquanto objeto de especulação ou reserva de valor. O quanto isto é verdade o demonstra o exemplo a seguir, onde um grande projeto, atualmente entre os mais discutidos, é submetido a um cálculo de viabilidade econômica.

3.3 Viabilidade econômica da produção de ferro-gusa com base no carvão vegetal

A seguir trataremos do caso da obtenção de ferro gusa a partir do minério de ferro e do carvão vegetal. De acordo com reportagem da revista alemã *Der Spiegel* (27.2.89, p. 153), no ano de 1992 em 21 fundições deverão ser queimadas 1,2 milhões de toneladas anuais de carvão vegetal - o que corresponderia ao desaparecimento de 10.000 km² de floresta tropical por ano. Tratar-se-ia, assim, individualmente, do maior projeto explícito do mundo no que tange à destruição da floresta tropical e, por outra parte, daquele para o qual se disporia (ou se poderia estimar) com mais facilidade as suas grandezas. Nesse sentido, aliás, demonstra-se, rapidamente, que o semanário *Der Spiegel* se fundamentou em informação falsa ou em um erro de cálculo da dimensão dos mitos amazônicos. O número citado de 1,2 milhões de toneladas de carvão vegetal por ano corresponde grosseiramente às previsões dos planejadores brasileiros. Todavia, na medida em que de um quilômetro quadrado de floresta tropical se pode extrair 3.000 t de carvão vegetal, a área consumida por ano corresponderia a "apenas" 400 km².

Informações recentes (ver Jornal do Brasil de 28.04.89) dão conta de que a Procuradoria Geral da República do Brasil abriu processo contra a Secretaria Executiva do Programa Grande Carajás - instituição responsável por esse projeto -, de modo que é possível, até, que estas pretensões não cheguem sequer a se realizar. Apesar disso, é de bom alvitre analisar mais detalhadamente esse projeto como exemplo típico. De uma avaliação mais acurada (ver Fig. 5) das suas vantagens econômicas em relação a outras alternativas, o que fiz em parte por observações no local, em parte a partir de informações (entre outras, principalmente as que se referem aos preços internacionais) que obtive com especialistas, resulta o seguinte quadro. No final de 1988, em estimativas grosseiras e altamente provisórias, obter-se-ia uma receita fob (free on board), para o minério de ferro de Carajás transportado por estrada de ferro para São Luís, de cerca de US\$ 20/t; com esse preço - que, aliás, é bastante baixo quando comparado com o planejado - os custos de extração, de transporte e os derivados do capital de giro praticamente não conseguiriam ser superados, de tal forma que o titular do projeto, neste caso a estatal Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), teria que arcar com prejuízos, uma vez considerados todos os custos constantes no relatório de 1987. A administração do projeto espera, entretanto, atingir a área de lucros a partir de uma melhor utilização da capacidade instalada (conf. CVRD, p. 32).

Para nós, todavia, trata-se de verificar as vantagens comparativas da produção de ferro gusa em Marabá, nas proximidades da mina, e ao longo da estrada ferro entre a mina e São Luís. Tendo como referência um cálculo residual a partir do seu preço de exportação, os custos do minério de ferro situam-se, nestas áreas, em torno de US\$ 5/t. Considerando-se um grau de pureza de 66%, isso

representaria, ali, um custo de 7,5 US\$ por tonelada de ferro-gusa exportado. Precisamente os que não são economistas devem atentar para o fato de que na base do cálculo das vantagens econômicas comparativas não devem ser considerados apenas os custos, digamos, puros de extração e transporte até Marabá, o que importaria talvez em apenas US\$ 5 a 6/t de ferro gusa, mas sim necessariamente os chamados "opportunity costs", os custos derivados da oportunidade perdida ("lost opportunity") de exportar minério de ferro. Pois, de outro modo, uma participação no ganho (na área de lucro se falaria de "quase-renda") no montante de US\$ 1,5 a 2,5 seria atribuída erroneamente ao processamento e não à extração do ferro.

Em função da sobre-capacidade produtiva reinante a nível mundial têm sido péssimos os preços obtidos no mercado internacional para o ferro-gusa. A partir do porto de São Luís era US\$ 110/t no final de 1988 (em 1987 alcançou a média de US\$ 104,8/t, segundo o IDESP, 1988, p. 15; em março de 1989, em Roterdan, apresentou preço cif de US\$ 144/t a um frete de US\$ 20/t fazendo com que o preço fob tenha se elevado para US\$ 124/t). Calculando-se custos de transporte e circulação no valor de US\$ 15/t, o preço do ferro-gusa a partir da fundição em Marabá não deve ser maior do que US\$ 95/t. Se reduzirmos daí o valor do minério de ferro obtido acima, de US\$ 7,5/t, obteremos a quantia de US\$ 87,5/t como o valor máximo que deve atingir o conjunto de todos os demais itens de custo da fundição - do carvão vegetal, passando pela depreciação do maquinário até os custos do trabalho e do capital.

O carvão vegetal é um produto cuja comercialização a nível internacional se faz a partir de um mercado que nem é bem regulado nem grande, não contando, portanto, com notação em bolsas de comércio, nem com standartização, etc. Contudo, nos portos do Mar do Norte um produto de boa

qualidade pode contar com um preço cif de US\$ 300/t. Os fretes, em função do baixo peso específico e do risco de inflamação, pode se situar entre US\$ 100 e 200/t e, eventualmente, pode ocorrer queda brusca no preço, em decorrência da baixa qualidade, ou problemas de colocação em função de súbita elevação da oferta. Apesar disso, o seu valor fob em São Luís deve atingir quase sempre cerca de US\$ 100 a 200/t. Para um custo de transporte e circulação de aproximadamente US\$ 30/t é possível calcular um preço, em Marabá, do carvão vegetal para exportação entre US\$ 70 e 170/t. Este valor situa-se substancialmente acima daquilo que uma fundição de ferro-gusa pode pagar, seja considerando a situação atual, onde é requerido, em Marabá, para a produção de uma tonelada de ferro praticamente igual peso de carvão vegetal ou, mesmo, para uma situação futura, onde um dia venha-se obter energia térmica através de fornos elétricos - nesse casos, ainda seria exigido um mínimo de 250 kg de carvão vegetal por tonelada de ferro-gusa. A não ser que a produção de ferro-gusa seja altamente subvencionada e/ou a exportação de carvão vegetal seja proibida ou porque

"depredadora" ou porque - pelo seu caráter de matéria prima bruta - considerada "típica do subdesenvolvimento".

Também na definição de "subvenção" deve-se lançar mão do princípio dos "custos de oportunidade": renunciar à chance de obtenção de receitas de US\$ 100 a 200 na exportação de carvão vegetal para se usar a mesma quantidade na obtenção de ferro-gusa no valor de US\$ 110, é o mesmo, economicamente, que se proibir a exportação de carvão vegetal ou se conceder correspondente subsídio aos empresários das fundições de ferro-gusa. Na atual situação de Marabá, entretanto, estas possibilidades (ainda) não se equívalem. É que lá o preço do carvão vegetal situa-se entre US\$ 25 e 35/t, variando de acordo com a taxa de câmbio que, em abril de 1988, variou de Cz\$ 4.000 a 5.200 (IDESP, 1988, p.47). Esse preço se fundamenta entretanto numa economia de rapinagem da floresta primária até então não tão afastada de Marabá. Em abril de 1989 já se falava de US\$ 30 a 45/t. Até o presente a realização da renda assimilável entre este primeiro "elo" de produção e a exportação de carvão vegetal tem fracassado por problemas de transporte e mercado. Por isso as primeiras fundições podem se abastecer com esse carvão vegetal barato e se saírem bem empresarialmente. É de se prever, todavia, que brevemente exportadores as superarão se a exportação não for proibida - por exemplo, através da taxação escorchante - ou de algum outro modo impedida. E mesmo que isso aconteça, a indústria de fundição de ferro-gusa não poderá garantir vantagens de longo prazo nem para os produtores de carvão, nem para os municípios (comp. o discurso feito pelo prefeito de Marabá, Bezerra) nem para os trabalhadores - pois seu produto, o ferro-gusa, tem seu valor de mercado tão depreciado que só lhe será possível pagar salários de fome, se nutrir da rapina e de incentivos fiscais. A extração de carvão vegetal a partir de áreas reflorestadas, por seu turno, custaria no mínimo US\$ 80 a 90/t - o que seria totalmente antieconômico para a produção de ferro-gusa.

Voltemos um pouco na cadeia de produtos, até a madeira. Poder-se-ia contar com um preço fob São Luís para lenha - fictício, pois pouco comercializado - de cerca de US\$ 50/t. Considerando que o peso específico é maior para esse produto que para o carvão vegetal, os custos de transporte e circulação deveriam ficar abaixo de US\$ 30/t, talvez entre US\$ 25 e 30/t, de modo que em Marabá a tonelada de madeira poderia custar em torno de US\$ 25-30/t. Calcule-se em média 3 t de madeira para uma tonelada de carvão vegetal e ter-se-á demonstrado que para um baixo custo de produção de carvão vegetal, de US\$ 10/t (próximo ao de produção da madeira), a sua exportação ao preço de US\$ 100-200/t seria muito mais rentável do que a venda de lenha.

No nosso cálculo econômico, até agora, enquanto o ferro-gusa e a madeira são economicamente inviáveis e mesmo o minério de ferro de Carajás com seu extraordinário grau de pureza ainda não se apresenta lucrativo, o carvão vegetal é o único produto que pode "andar com os próprios pés". Mesmo dependendo de cálculos bastante inseguros, comparemos, agora, os números acima obtidos, que por

definição pressupõem desmatamento total, com estimativas dos resultados econômicos do uso não depredador da floresta tropical efetivado tradicionalmente pelos caboclos ao redor de Marabá. A castanha-do-pará obtém preço no mercado internacional fob em Belém ou São Luís em torno de US\$ 154/t. O transporte do produto da área de colheita para o porto custa seguramente mais do que o ferro-gusa, digamos entre US\$ 54 e 74/t, de modo que se deve contar com um custo total sem transporte desde a árvore de US\$ 80 a 100/t. Para a obtenção de uma tonelada de castanha-do-pará precisa-se de 1,5 ha, considerando um rendimento de 50 kg por árvore e uma densidade de 30 árvores por hectare. Se esta mesma área fosse desmatada poderia resultar num mínimo de 45 t de carvão vegetal (Queralt, 1987, p.20, partindo de uma base de 0,0277 ha de floresta por tonelada de ferro-gusa, chega a uma estimativa 20% mais elevada) num valor total de US\$ 3.150 a 7.650 (com um preço entre 70 e 170 US\$) e, adicionalmente, em "terra limpa" para a pecuária e para a agricultura. Essa alternativa, pois, apresenta-se sensivelmente superior quando comparada com a receita anual de US\$ 80 a 100, acima mencionada, possível de ser conseguida com a venda da tonelada de castanha-do-pará que pode ser fornecida por 1,5 ha de floresta tropical. E mesmo que o carvão vegetal seja aplicado no processo de produção de ferro-gusa, com uma participação nos custos deste de, digamos, US\$ 30/t (substancialmente abaixo do seu valor de mercado, como vimos) a extração da castanha-do-pará, sozinha, não poderia concorrer com vantagem. Tem-se, portanto, de incluir no cálculo as receitas provenientes da produção não depredadora de madeira e de outros produtos extrativos e da produção agrícola dos caboclos e finalmente os custos ecológicos do desmatamento e o benefício ecológico da manutenção da floresta para que se obtenham outros resultados - variáveis, todavia, com os critérios aí utilizados.

Permitam-me ainda, no final deste segmento, fazer referência à opção, assinalada na Figura 5, da construção de um complexo de produção de ferro e aço no litoral, nas proximidades de São Luís, de modo que os elevados custos de transporte do ferro-gusa a partir do interior fossem eliminados. A análise custo-benefício para isso seria um outro tema. Todavia, a relação entre os preços de ferro-gusa e carvão vegetal já mostrou claramente que é absolutamente inviável produzir uma mercadoria de baixo valor, como é o ferro-gusa, a partir de uma matéria prima tão cara e preciosa como o carvão vegetal. Em tudo o mundo o ferro se funde com o coque obtido do carvão mineral barato, que é vendido no mercado mundial pelo preço de US\$ 80 a 100/t inclusive frete. Especialistas me informaram que é precisamente por isso que muito poucas fundições usam o carvão vegetal para a produção do ferro e, quando isso acontece, é para a obtenção de ligas de alto valor e de produtos especiais de ferro e aço. Também no estado brasileiro de Minas Gerais, cujas siderúrgicas são frequentemente apontadas como exemplo da rentabilidade econômica da fundição com carvão vegetal, 80% do carvão vegetal empregado provém de florestas primárias e o reflorestamento

depende de créditos subsidiados (comp. Jornal do Brasil de 9.10.88, p. 7). Precisamente para aqueles que não são economistas é importante perceber que para muitos produtos comercializados no mercado mundial com custos de transporte relativamente baixos não se deve abusar do argumento da disponibilidade interna, se não se quiser provocar investimentos caros e ruinosos e favorecer a projetos desastrosamente absorvedores de subvenções.

Na análise dos processos de "valorização" da Amazônia fica-se particularmente indignado e impressionado quando se é defrontado permanentemente com o fato de que o altamente subvencionado desmatamento da região não leva ao surgimento de uma "florescente paisagem cultural", mas sim, ou a uma triste vegetação secundária ou terciária com escassos rebanhos, ou a uma produção de *cash crops* continuamente subvencionada, ou a uma "caboclicização" a um baixíssimo nível de vida ou, ainda - numa possibilidade até então menos presente na realidade do que faz crer o seu uso publicitário -, à transformação do "inferno verde" em "deserto vermelho" (ver Goodland/Irwin, 1985). É importante, portanto, compreender os mecanismos que conduzem à alocação de massivos recursos na "valorização" (leia-se, desmatamento) da Amazônia - mesmo quando os projetos que se realizam a partir daí são, em longo prazo, antieconômicos.

4. O significado das estruturas fiscais, administrativas e políticas

O sistema de incentivos fiscais aos investimentos, já há vários decênios instalado para a Amazônia - o mesmo concebido pela primeira vez para o Nordeste -, trabalha como uma espécie de "bomba hidráulica" (ver Fig. 6). A produção de bens e serviços de todo tipo, no sul do Brasil como em qualquer parte do mundo é taxada direta e indiretamente. O dinheiro que desse maneira flui para a empresa (compreendida como uma central comercial) tem que ser encaminhado para o ministério da fazenda. Esses impostos, todavia, até um certo limite, não precisam ser pagos, se o dinheiro for aplicado na Amazônia. Os projetos daí resultantes na pecuária, na produção madeireira, na agricultura ou também na mineração e unidades fabris não precisam se garantir unicamente através da própria receita pois esta é complementada por recursos fiscais abstraindo-se daí outros incentivos como, por exemplo, os créditos subsidiados - redirecionados do sul para a região. Enquanto existiram na Amazônia e no Nordeste projetos rentáveis, estes tiveram a preferência das empresas. Condiçionadas pela crise econômica e a insegurança dos últimos anos, as empresas também passaram a investir crescentemente em projetos menos lucrativos, uma vez que a alternativa é o pagamento de imposto à *fonds perdu*.

Esse mecanismo pode ser caracterizado, como prolongamento da teoria dos "linkages", como "fiscal linkage", apesar de Hirschman ter atribuído a esse conceito em primeiro lugar as atividades

empreendidas pelo estado com a arrecadação dos impostos de uma dada produção. O sistema demonstrado na Figura 6 funciona, de resto, não apenas para empresas privadas, mas também e particularmente para empresas estatais como a já mencionada Vale do Rio Doce e outras como a Eletrobrás, a Petrobras, etc., que não raro obtêm uma "renda" ou até mesmo faturam impostos indiretos, como os incidentes sobre o petróleo e sobre o açúcar, ou taxas que eventualmente lhes fornecem o "alcochoamento" necessário para que se defendam das investidas do Ministério da Fazenda - o que também pode ocorrer com a ajuda de projetos anti-econômicos. Por outro lado, pode acontecer que, por imposição dos ministérios aos quais encontram-se subordinadas, essas empresas tenham que administrar, generalizadamente ou para clientes especiais, taxas e preços que não cobrem os custos. O resultado é que, depois de algum tempo, emerge uma indecifrável rede de atividades com déficit e superávites voluntários e involuntários.

Nós trataremos, ainda, das especiais relações das empresas estatais com as instituições financeiras internacionais. Antes, entretanto, procuraremos entender por que nos estados e municípios, onde - pelo menos desde a democratização, isto é, desde que os governadores e os prefeitos passaram a ser eleitos diretamente -, apesar da população ter voz e voto, não se faz nada de efetivo contra o desmatamento e contra os projetos deficitários das empresas do sul. As razões, aqui, prendem-se, por um lado, à ideologia reinante e ao arcabouço estrutural da ordem político-jurídica, caracterizado de saída pelo "colonialismo interno", pela centralização da administração e pelo cultivo do mito do "eldorado". Por outro lado, observando-se mais detalhadamente o aparato institucional fica demonstrado que as unidades territoriais, como os estados federativos e os municípios, seriam formalmente competentes para atuar amplamente nas condições de vida de suas respectivas regiões. Na prática, todavia, para uma ação efetiva, são colocados muito poucos meios financeiros e institucionais à sua disposição. Eles podem, quando muito, encaminhar solicitações e fazer requerimentos aos organismos do governo central e, através de preceitos, proibições e aprovações, induzir (re)orientações. Mesmo o já mencionado órgão de desenvolvimento regional SUDAM trabalha aprovando projetos para a "bomba hidráulica" acima descrita - dispondo de muito poucos recursos próprios.

Nesse contexto, a pobreza geral, a gritante deficiência de infra-estrutura e oportunidade de emprego, associados à (em particular com o processo de democratização) crescente necessidade de legitimação dos políticos locais e regionais levam a que, para os governadores e prefeitos, qualquer investimento seja bem vindo. Municípios, estados federativos e SUDAM não podem efetivamente decidir sobre o que é prioritário: se uma serraria, um posto de saúde, uma instituição de proteção da natureza ou um centro cultural, uma estação de tratamento d'água, um posto do serviço de proteção aos índios, um projeto de mineração, o fortalecimento do poder judiciário, um instituto de pesquisa,

um projeto de reflorestamento ou, mesmo, uma escola. Eles podem, quando muito, negar a autorização para um certo projeto que, então, seria implementado em um outro lugar ou simplesmente abandonado. E considerando que, cada político tem que conseguir e inaugurar "obras" se quiser ser reeleito, todo investimento será bem recebido - mesmo quando pouco prioritário ou antieconômico. Fracassam, assim, as regulações de mercado, uma vez que os incentivos fiscais possibilitam a existência de projetos deficitários; fracassam, também, as regulações político-administrativas a nível regional e local porque, seja a distribuição vertical de áreas de competências entre as instâncias administrativas, seja a compartimentação horizontal de serviços especiais, não admitem, do governo central até o poder municipal, formas democráticas de estabelecimento de prioridades a partir das necessidades da população. Igualmente como o que foi descrito para os conflitos de terra, será necessário, aqui que as inconveniências locais cheguem a provocar mal-estar em Brasília para que aconteça alguma coisa no sentido de minimizar perigos e contornar situações insustentáveis. Para que se consiga alguma coisa de positivo há que se manter canais abertos na direção do governo central, de modo que políticos com boas relações na capital federal se apresentam como mais importantes do que legítimos representantes dos interesses locais. Além disso, uma das poucas fontes de recursos sobre as quais os governos estaduais podem decidir de acordo com seus desígnios resulta da venda das suas terras devolutas - onde, aliás, encontram-se a maioria das florestas tropicais.

Recentemente, com a nova Constituição de 1988, que prevê um equilíbrio financeiro muito mais descentralizado entre as diversas instâncias de governo, podem vir a ser introduzidas substanciais mudanças nessa estrutura. Todavia, não é possível ainda avaliar as conseqüências legais e administrativas de operacionalização dessa medida constitucional. Até então, em todo caso, a formação de uma nova vontade democrática e as necessidades de legitimação política têm, no geral, conduzido a maiores exigências de "desenvolvimento" ao nível local e regional, no sentido de fazer com que administrativa e politicamente a proteção dos recursos naturais seja relegada a plano inferior - apesar de tantos eleitores, que vivem na e da floresta tropical, terem interesse na sua manutenção.

Permitam-me, agora, voltar ao nível nacional para tratar mais uma vez do tema das empresas estatais e, a partir daí, do papel das instituições financeiras internacionais.

5. O nível internacional: instituições financeiras internacionais e opinião pública

Pelo fato de no Brasil ter existido durante mais de vinte anos um regime militar, estando ausente, assim, durante esse tempo, um parlamento forte e ciumento em relação à sua aprovação do orçamento público, o aparelho de estado é mais acentuadamente espalhado do que em muitos outros países.

Nesse sentido já aludimos à tendência das grandes empresas estatais em manter "rendas" e até mesmo imposto "em casa".

Como compensação pelo fato de serem "um estado dentro do estado" a grande empresa estatal oferece ao Banco Central e ao Ministério de Fazenda seu nome, funcionando como intermediária diante dos credores internacionais - e aqui começa a responsabilidade dos bancos internacionais, das seguradoras de operações de exportação e dos governos estrangeiros. Estes, enquanto mostram-se dispostos a fornecer crédito a essas empresas especializadas, que dispõem do know-how para fazer estudos e projetos detalhados - sobretudo aqueles que se fazem sem participação da população - negam ao ministro da fazenda "new money", fazendo-o perambular, como consolo, de um re-escalamento da dívida para outro. Dessa maneira, eles contribuem para uma política muito parcial, onde apenas certos setores são favorecidos com projetos que descuram completamente dos seus efeitos colaterais - como é o caso atual do crédito do Banco Mundial para suprimento de eletricidade (comp. Fues, 1989). Seguindo a lógica inerente da estrutura institucional todos os efeitos externos dos projetos dessas empresas estatais especializadas são completamente desprezados - não apenas no planejamento, mas, também, na implementação e, depois, na fase operativa - porque a política local e, com isso, também os movimentos sociais são impotentes e jurídico-administrativamente incompetentes e porque até mesmo outros

ministérios e instituições do governo federal não têm qualquer capacidade de intervenção. Se os projetos em questão podem ser efetivados e construídos por empresas brasileiras, de modo a permitir que boa parte das divisas provindas dos credores externos fique à disposição do Banco Central, aumenta ainda o perigo de que os governos dos estados federativos, o Ministro da Fazenda, e o presidente do Banco Central digam amém a tudo o que permita mantê-los longe da próxima crise de moratória.

Apesar das instituições financeiras internacionais saberem que os seus créditos às estatais não são mais seguros do que os concedidos ao Estado brasileiro, porque em crise de balanço de pagamentos e moratória ambos os tipos de crédito são igualmente atingidos, eles não estão totalmente errados com sua preferência por essas empresas. Firms como a CVRD (uma das maiores empresas mineradoras do mundo) estão tão presentes no dia a dia dos negócios internacionais que não seria totalmente despropositado esperar que elas conseguissem levantar de algum modo divisas pelo menos para pagamento de parte do serviço das suas dívidas. Confiar totalmente na capacidade de romper o controle de divisas, todavia, pode se mostrar um erro.

Quando as instâncias estatais estão co-atuando do lado dos credores externos, como no caso do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco Alemão de Crédito para a

Reconstrução (KfW) ou da Comunidade Européia para Carvão e Aço (EGKS) - todas instituições que emprestaram altas somas para projetos amazônicos -, existe uma razão adicional para a preferência por instituições e projetos especializados do lado dos devedores: os institutos financeiros estatais têm geralmente o princípio estatutário ou a orientação interna de só aprovarem projetos testados. Isso é pensado como forma de impedir que os créditos, uma vez sem vínculos, findem fluindo para o orçamento geral do devedor e sendo aplicados em atividades que não levem à obtenção de divisas equivalentes - como se o pagamento fosse depender de cada um dos projetos financiados e não da situação geral do país no que tange aos meios de pagamento internacionais. Além disso, a vinculação das finanças a um projeto beneficia o fornecedor de equipamentos.

Porém, sob condições de crise econômica os países devedores operam, em regra, com elevados níveis de capacidade ociosa e se num país, por exemplo, a infra-estrutura portuária já está sendo usada apenas pela metade, não é plausível construir um novo porto. Assim, a condicionalidade da vinculação dos meios financeiros a projetos inclina os investimentos um empurrão no sentido da "valorização" de recursos até então não utilizados - no sentido, pois, do pensar a partir da noção de "tabula-rasa" e do super-dimensionamento de projetos na floresta tropical. De um lado, por causa da "escassez de projetos", e, de outro, como resultado da urgência das necessidades dos devedores em termos de divisas não vinculadas que também possam ser utilizadas no pagamento do serviço da dívida, impera, além do mais, sobre estas instituições financeiras uma pressão no sentido de administrar o escoamento de recursos, levando ao que todos conhecem: a que os recursos e projetos no orçamento dos estados devedores sempre venham a ser deslocados de um lado e para outro (em linguagem especializada: "fungibilidade dos recursos"), de modo que os projetos verdadeiramente prioritários do governo são de qualquer modo ativados sejam internacionalmente refinanciados ou não. Não há, assim, nenhuma justificação e nenhum incentivo para o acompanhamento rigoroso do planejamento (e formulação de documento respectivo) e execução dos projetos declarados, onde se verificasse o cumprimento do previsto. Muito menos há razão para reclamações *a posteriori* relativas às metas não cumpridas ou à eliminação de danos inesperados. Tudo isso depende quase que exclusivamente do engajamento, da integridade e do profissionalismo de cada funcionário das instituições referidas. Estes, por seu turno, só com muita dificuldades conseguem se impor frente à lógica administrativa de suas repartições. A opinião pública os ajudaria. Todavia, na medida em que a transformação de processos que atuam lentamente na depredação do meio ambiente em notícia só dá certo de vez em quando - uma vez que os meios de comunicação só reagem quando algum acontecimento desperta curiosidade - a mudança dessa situação de desequilíbrio em favor dos projetos de "valorização" só poderá ser conseguida através de campanhas de longo prazo e/ou da transformação de suas reivindicações em regras administrativas permanentes. Com isso chegamos à

parte final da minha exposição, onde procurarei fixar pontos de partida para a formulação de um estratégico de proteção ambiental da floresta tropical.

6. Considerações finais para uma estratégia de proteção ambiental

Reflexões e ações para a proteção da floresta tropical podem, política e sócio-economicamente, ser estabelecidas em diferentes níveis. Como se mostrou na análise do caso da siderurgia com base no carvão vegetal, contra o ferro-gusa é suficiente a entrada em efeito do cálculo do mercado mundial. As pressões do mercado mundial (ver Altvater, 1987) levariam à eliminação da produção do referido produto ou sequer não permitiria o seu surgimento. Por outro lado, todavia, essas forças forneceriam fortes estímulos para a produção e exportação de carvão vegetal. Assim, enquanto que para se freiar os projetos deficitários - como é o caso da fundição de ferro-gusa, da maioria dos projetos pecuários (conf. Gasques, 1985 e Hecht, 1985) e, também, das plantações de cana de açúcar para a extração do álcool (conf. Borges et alii e Nitsch, 1986 e 1989), que igualmente penetram a Amazônia - apenas se teria que eliminar os incentivos fiscais, só se poderá investir contra os empreendimentos economicamente auto-sustentáveis com a efetivação de urgentes medidas estabelecidas no nível político, como uma taxaço fortemente restritiva ou a proibição pura e simples. Para isso seria importante a mobilização daqueles que vivem da e na floresta, como os índios, caboclos, castanheiros, seringueiros e garimpeiros. Suas reivindicações passam pelo estabelecimento de áreas preservadas para o uso extrativo - as já mencionadas "reservas extrativistas" (comp. Allegretti, 1987). Todavia, na conjugação desses interesses com os de outros grupos da população, a proteção da floresta a nível local pode vir e ser sistematicamente preterida em detrimento dos interesses gerais comuns em obter mais investimentos públicos e subvenções. Em relação a isso deve-se alertar no sentido de evitar ilusões.

Como analisado por Luhmann (1988), as ameaças à natureza têm que encontrar ressonância nas diferentes esferas da sociedade moderna, se pretende provocar reações eficazes: no cálculo econômico dos custos e benefício financeiros, nos sistemas políticos com seus códigos de rivalidade partidária e posições de governo, na justiça com categorias como "punível" e "não punível", etc. Na área administrativa tem acontecido, como no caso do Brasil, a fundação de um ministério do meio ambiente e órgãos de reflorestamento, sem, todavia, se lograr parar os mecanismos administrativos desflorestadores. É muito difícil reorientar, para problemas de meio-ambiente e proteção da natureza, a lógica administrativa pautada na luta por esferas de competência, incentivos e recursos orçamentários. Isso porque é difícil fazer carreira impedindo a aprovação ou "pondo pedra no caminho" de projetos a partir de uma postura de fazer valer critérios de proteção ambiental frente aos

projetos de "valorização econômica" em geral. Além disso, para o caso do Brasil, acima descrito, a estrutura baseada em entidades regionais fracas e fortes administrações especiais do poder central mostra-se altamente inadequada para a produção de "ressonâncias" administrativas no que tange à problemas de proteção ambiental.

No nível político, teria que ser importante no processo de ocupação de cargos saber como os candidatos concorrentes pensam na campanha eleitoral e depois dela, em relação às questões de proteção das florestas tropicais. Todavia, esse tema não é propriamente o mais adequado para a conquista de maiorias. Uma vez que nestes entevos o preconceito e a ideologia costumam ter um certo peso, se poderia, quando muito, esperar movimentos lentos nessa área. A crença profundamente enraizada das "imensas riquezas" da Amazônia, ainda hoje freqüentemente apostrofada, contrapõe-se, diametralmente, as novas e bem menos acessíveis descobertas das ciências naturais que dão conta da pobreza originária e das "desvantagens ecológicas dos trópicos" (Weischet, 1980) e particularmente da Amazônia. Pode levar muito tempo até que esse saber passe a compor a metafísica popular e os mitos que determinam a ação de políticos e tecnocratas - principalmente porque é fluída a delimitação entre as riquezas "pontuais", que indiscutivelmente existem, e as fragilidades gerais do meio ambiente e da floresta que ainda as vezes são postas em dúvidas e só definitivamente comprováveis quando é demais tarde.

A nível internacional, como assinalamos, as instituições financeiras e os governos são em grande medida co-responsáveis e, nesse sentido, as medidas propostas vão desde a redução da dívida com contrapartida ao nível da proteção ambiental (Oberndörfer, 1989 a e b) até a mudança na prática de execução dos projetos (Mahar, 1988). Também aqui não se deve esperar progressos rápidos. Já seria muito se ao menos os projetos e programas econômica e ecologicamente irracionais pudessem ser identificados e, em relação a eles, não se fizessem falsas promessas à população.

Eu procurei mostrar para os senhores alguns dos mecanismos destrutivos da floresta tropical, que se desenvolvem nas esferas econômica, administrativa, política e internacional. Estratégias de proteção ou programas de retração dos processos em evolução são de difícil execução, pois a resistência dos atingidos vem sendo quebrada pela força. Finalmente, eu só posso acentuar o que todos nós interessados na pesquisa interdisciplinar dos contextos e relações que ameaçam as florestas tropicais e que nos esforçamos pela formação e esclarecimento de uma opinião pública internacional temos que reconhecer: não há nenhuma razão para otimismo.

Referências:

ALLEGRETTI, Mary Helena: Reservas extrativistas. Uma proposta de desenvolvimento da floresta amazônica, Curitiba: Instituto de Estudos Amazônicos, 1987

ALLEN, Elizabeth: Calha Norte: Military Development in Brazilian Amazonia, Glasgow-Stockholm 1989 (inédito)

ALTVATER, Elmar: Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung - der Fall Brasilien, Hamburg: VSA, 1987

BEZERRA, Hamilton: O município de Marabá face à implantação do Pólo Sidero-Metalúrgico, in: O carvão vegetal e a indústria siderúrgica na Amazônia. Pará Desenvolvimento, No.22, 1987, págs. 58-63

BORGES, Uta/Freitag, Heiko/Hurtienne, Thomas/Nitsch, Manfred: PROALCOOL. Analyse und Evaluierung des brasilianischen Biotreibstoffprogramms. Saarbrücken: Breitenbach, 1984; tradução portuguesa atualizada: Economia política e avaliação sócio-econômica do programa brasileiro de biocombustíveis, Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 1988

BUNKER, Stephen G.: Underdeveloping the Amazon. Extraction and the Failure of the Modern State. Urbana and Chicago 1985

Id.: Zentralisierte Planung und die unbeabsichtigte Zerstörung lokaler Exportökonomien im brasilianischen Amazonasgebiet, in: Peripherie, No. 22/23, 1986, págs. 7-28

Companhia Vale do Rio Doce (CVRD): Annual Report 1987, Rio de Janeiro 1988

COSTA, Francisco de Assis: Bauern, Märkte und Kapitalakkumulation: Entstehung und Entwicklung der Strukturen kleinbäuerlicher Produktion im brasilianischen Amazonasgebiet, Diss. Berlin 1988

"Ein Aufstand mit Äxten und Kettensägen." Klimaschock und Artensterben - Folgen des weltweiten Raubbaus an den Tropenwäldern, in: DER SPIEGEL, 27.02.1989, págs. 136-157

FEARNSIDE, Philip: Agricultural Plans for Brazil's Grande Carajás Program: Lost Opportunity for Sustainable Local Development, in: World Development, Vol. 14, No. 3, 1986, págs. 385-409

Id.: Frenesi de desmatamento no Brasil: a floresta amazônica irá sobreviver? in: Kohlhepp/Schrader (org.), págs. 45-57

FOWERAKER, Joe: The Struggle for Land. A Political Economy of the Pioneer Frontier in Brazil from 1930 to the Present Day, Cambridge: Cambridge University Press, 1981

FÜLLGRAF, Frederico: Indianer wehren sich gegen die "Kriegserklärung". Altamira-Konferenz und Debatte über die "Internationalisierung" des Amazonas, in: epd-Entwicklungspolitik, No. 5, 1989, págs. 13-15

FUES, Thomas: Der zweite Energiesektorkredit der Weltbank an Brasilien, in: epd-Entwicklungspolitik, No. 5, 1989, S.c-h

GASQUES, José Garcia/Yokomizo, Cláudio: Avaliação dos incentivos fiscais na Amazônia, Brasília: IPEA, 1985

GOODLAND, R.J.A./H.S. Irwin: Amazon Jungle: Green Hell to Red Desert? Amsterdam-New York 1975

HECHT, Susan B.: Environment, Development and Politics: Capital Accumulation and Livestock Sector in Eastern Amazonia, in: World Development, Vol. 13, No. 6, 1985, págs. 663-684

HEMMING, J. (org.): Change in the Amazon Basin: Man's Impact on Forests and Rivers, Manchester: Manchester University Press, 1985

HIRSCHMAN, Albert O.: The Strategy of Economic Development, New Haven: Yale Univ.Press, 1958; tradução alemã: Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Frankfurt 1967

Id.: A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples, in: Economic Development and Cultural Change Vol. 25 (Supp. 1977), págs. 67-98; re-editado in: Id.: Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, págs. 59-97

HURTIENNE, Thomas/Nitsch Manfred: O quadro político e econômico do desenvolvimento e subdesenvolvimento na Amazônia, in: Kohlhepp/Schrader (Hg.), págs. 143-157

Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP): Impacto da implantação do pólo siderúrgico na estrutura produtiva e no movimento migratório em Marabá, Belém 1988 (Relatórios de Pesquisa, No. 12)

Id.: Agricultura e siderurgia numa região de fronteira. Os pequenos produtores rurais face à implantação do pólo siderúrgico na Amazônia oriental brasileira, Belém 1988 (Relatórios de Pesquisa No. 14)

Institut für Auslandsbeziehungen (org.): Umwelt, Kultur und Entwicklung in der Dritten Welt. Zum Problem des Umwelterhalts und der Umweltzerstörung in Afrika, Asien und Lateinamerika. 7. Tübinger Gespräch zu Entwicklungsfragen, 30./31.05.86, Stuttgart 1986 (Materialien zum Internationalen Kulturaustausch, Bd. 27)

KOHLHEPP, Gerd: Amazonien: Regionalentwicklung im Spannungsfeld ökonomischer Interessen sowie sozialer und ökologischer Interessen und Notwendigkeiten, Köln: Aulis, 1986a (Problemräume der Welt, Bd. 8)

Id.: Der Einbruch der modernen Zivilisation in Amazonien, in: Institut für Auslandsbeziehungen (org.), 1986b, págs. 162-189

Id.: Herausforderung von Wissenschaft und regionaler Entwicklungspolitik. Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung Amazoniens, in: Id. (org.): Brasilien. Beiträge zur regionalen Struktur und Entwicklungsforschung, Tübingen 1987 (Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerika-Forschung, Bd. 1), págs. 303-318

KOHLHEPP, Gerd/Schrader, Achim (org.): Homem e natureza na Amazônia. Hombre y naturaleza en la Amazonía, Tübingen 1987 (Tübinger Beiträge zu Geographischen Lateinamerika-Forschung, Bd. 3)

LUHMANN, Niklas: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988

MAHAR, Dennis: Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region, Washington 1988 (World Bank Environment Department Working Paper No. 7)

MORAN, E. F.: The Adaptive System of the Amazonian Caboclo, in: Wagley, Ch. (org.): Man in the Amazon, Gainesville 1974, págs. 136-159

Id.: Developing the Amazon, Bloomington: Indiana University Press, 1981

Id.: Ecological, Anthropological, and Agronomical Research in the Amazon Basin, in: Latin American Research Review, Vol. 17, No. 1, 1982, págs. 3-41

Id. (org.): The Dilemma of Amazonian Development, Boulder: Westview, 1983

MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (org.): Indianergebiete und Großprojekte in Brasilien, Kassel: Gesamthochschule Kassel, 1988

NITSCH, Manfred: Läßt sich eine Automobil-Zivilisation auf erneuerbarer Biomasse als Hauptenergiequelle aufbauen? Lehren aus dem brasilianischen Biotreibstoffprogramm PROALCOOL, in: Institut für Auslandsbeziehungen (org.), págs. 257-284

Id.: The Biofuel Programme PROALCOOL within the Brazilian Energy Strategy, Berlin-Stockholm 1989; trad. portuguesa: O programa PROALCOOL no contexto da estratégia energética brasileira, in: Revista de Economia Política, Vol. 11, No. 2 (42), 1991, págs. 123-138

NORGAARD, R.B.: Sociosystem and Ecosystem Coevolution in the Amazon, in: Journal of Environmental Economics and Management, No. 8, 1981, págs. 238-254

OBERNDÖRFER, Dieter: Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung, München: Beck 1989 (Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes Bd.5)

Id.: Schutz der tropischen Regenwälder (Feuchtwälder) durch ökonomische Kompensation, in: Freiburger Universitätsblätter, No. 105, Setembro de 1989, págs. 91-117

QUERALT, Maria Amélia: A polémica questão do carvoejamento no Programa Grande Carajás, in: Pará Desenvolvimento, No. 22, 1987, págs. 16-22

SALATI, Eneas/Schubart, Herbert/Otto, Roger/Junk, Wolfgang/Oliveira, Adélia Engrácia de: Amazônia: desenvolvimento, inte-gração, e ecologia, São Paulo: Brasiliense, 1983

SIOLI, Harald, Amazonien. Grundlagen der Ökologie des größten tropischen Waldlandes, Stuttgart 1983

DERS. (org.): The Amazon, Limnology and Landscape Ecology of a Mighty Tropical River and its Basin, Dordrecht et al.: Junk, 1984

WADE, Robert: The Management of Common Property Resources: Collective Action as an Alternative to Privatisation or State Regulation, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 11, 1987, págs. 95-106

WEISCHET, Wolfgang: Die ökologische Benachteiligung der Tropen, Stuttgart 1980