

I. Philippe Léna¹: “Ecogestión y manejo de áreas protegidas en Brasil

Introdução

A partir da Conferência do Rio em 1992 (UNCED), e principalmente durante os últimos 5 anos, o governo brasileiro desenvolveu políticas públicas significativas visando a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. A aceleração do processo de demarcação de Terras Indígenas e de criação de Unidades de Conservação de uso direto e indireto, bem como a implementação de projetos de desenvolvimento sustentável no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7-Banco Mundial), entre outras realizações, fizeram da política ambiental um elemento central para a região, capaz de influenciar outras políticas públicas setoriais.

Porém, apesar da estruturação e reforço crescentes dessas políticas, o volume anual de desflorestamento na Amazônia brasileira não apresenta nenhuma redução, permanecendo entre 17.000 et 18.000 Km²/ano durante os últimos 5 anos, com a exceção do ano 96-97, que contabilizou 13.227 Km² ². Este fato é freqüentemente interpretado como um fracasso da política ambiental em geral. Tal interpretação sem nuance não permite, porém, resgatar os avanços reais obtidos nem identificar as causas exatas da persistência de altas taxas de desflorestamento. O efeito das políticas públicas sobre o desflorestamento depende do seu enfoque. Entre as três grandes formas de atuação (criação de áreas protegidas, desenvolvimento sustentável e controle de queimadas) somente a última poderia obter resultados imediatos. Ela foi razoavelmente bem sucedida nos Municípios onde, a título experimental, foi desenvolvido paralelamente um trabalho de conscientização e participação. Na maioria dos casos, no entanto, a falta de meios, a corrupção e a reação ao caráter repressivo das formas de controle³ prejudicaram seu desempenho. A criação de áreas protegidas não tem impacto imediato sobre o volume das queimadas na medida em que essas áreas são criadas em regiões onde a pressão demográfica e agropecuária ainda é fraca. No que diz respeito aos projetos de desenvolvimento sustentável, vale ressaltar que ainda são incipientes e que alcançam maior sucesso principalmente entre as populações extrativistas, pouco numerosas e cujo impacto no desflorestamento geral é irrisório.

É importante notar que o padrão de desflorestamento mudou. Nos anos 70 e início de 80, assistimos à expansão rápida da fronteira agropecuária ao longo das estradas recentemente abertas; os principais responsáveis pelo desflorestamento eram então os médios e grandes criadores de gado. A partir de meados dos anos 80, essa dinâmica de

¹ Directeur de Recherche de l'IRD (França) Pesquisador visitante no LAGET Univ. Federal do Rio de Janeiro “A gestão ambiental na Amazônia brasileira : criação de áreas protegidas e políticas de desenvolvimento sustentável”

² Depois dos desmatamentos excepcionais do ano 94/95 (29.059 Km²) os desmatamentos anuais foram os seguintes: 18.161; 13.227; 17.383; 17.259; 18.226 (dados do INPE – Instituto Nacional de Estudos Espaciais). Para o ano 2000/2001, os dados recentemente publicados (15.787 Km²) são questionados pelo Ministério do Meio Ambiente (Secretaria Especial para a Amazônia) bem como por entidades ambientalistas. No total, são 600.000 Km² de área florestal destruída (15%), com cerca de 120.000 Km² considerados degradados.

³ Em teoria, o desflorestamento é crime punido por lei, e as multas podem ser importantes.

expansão pode ainda ser observada na escala local mas, na ausência de políticas amplas de abertura de estradas, o essencial dos desflorestamentos está ocorrendo dentro das áreas já ocupadas (Becker 2002) e no interior das propriedades existentes⁴. Inúmeras estradas e vicinais continuam sendo abertas (ou prolongadas) dentro das áreas já povoadas e nas suas margens imediatas, fruto da dinâmica impulsionada pela exploração madeireira, a reprodução da agricultura familiar no espaço e os interesses políticos locais (assentamento de migrantes/eleitores, estímulo à exploração da madeira, etc.). Ao mesmo tempo, certas áreas localizadas na periferia de antigas zonas de colonização agrícola dos anos 70 parecem sofrer um tipo de retração, marcada pela retomada do crescimento da vegetação natural em parte das propriedades. Nesta segunda fase, marcada pelo fim dos incentivos fiscais à pecuária bovina e o controle crescente das queimadas nas grandes propriedades, a agricultura familiar (principalmente a dos imigrantes) tornou-se responsável pela maior parte do desflorestamento. A opção pela criação de gado bovino feita por 90% dos agricultores familiares é a principal responsável por esta situação.

As políticas ambientais para a região têm três objetivos principais : criar áreas de proteção (de acordo como diferentes modalidades de uso ou não uso) com a finalidade de evitar a apropriação fundiária privada e o desflorestamento decorrente, principalmente na perspectiva de abertura de novas estradas⁵ ; desenvolver usos múltiplos da floresta em pé para o benefício das populações locais, no intuito de evitar que as populações indígenas, extrativistas e tradicionais adotem o modelo agrícola dos colonos (substituição da floresta por culturas - e sobretudo pastagens - em grande escala) ; recuperar as áreas degradadas (pastagens improdutivas) através da implantação de sistemas agroflorestais e transformar as práticas dos agricultores familiares no sentido de uma melhor sustentabilidade. Estes três objetivos são interligados e o sucesso de cada um depende do êxito dos outros.

Examinaremos a seguir alguns aspectos dessas políticas ou ações, tentando analisar as tensões e contradições que acompanham sua implementação, principalmente no que diz respeito à oposição entre interesses e valores que caracteriza todo o pensamento e a ação no campo ambiental.

1. A criação de Unidades de Conservação diversificadas

a) A difícil emergência do “modelo” socioambiental

Embora a Fundação brasileira para a conservação da natureza tenha sido criada em 1958, e o modelo de parques e reservas no estilo norte-americano (às vezes chamado de “modelo Yellowstone”, isto é, parques sem gente) tenha sido importado no Brasil mais ou menos na mesma época (embora alguns parques com historia específica sejam mais antigos), o país não desenvolveu políticas de preservação significativas até a tímida criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente em 1973. Mesmo assim, pouca coisa foi feita. O

⁴ O desflorestamento é limitado por lei a 50% das pequenas propriedades e 20% das grandes, mas esse limite é pouco respeitado.

⁵ O Projeto « Avança Brasil », desenvolvido pelo governo, prevê a criação de novas infra-estruturas e a pavimentação de 6.245 Km de estradas já existentes (Nepstadt *et al.* 2000). Na ausência de rígida fiscalização e instrumentos adequados, esses empreendimentos podem desencadear uma nova onda de desflorestamento, ameaçando as Terras indígenas e as Unidades de Conservação.

ideal preservacionista entrava em contradição com a ideologia do Estado autoritário, que difundia a idéia que os recursos naturais eram ilimitados e incentivava a expansão da fronteira. Qualquer tipo de preservação era percebido como um obstáculo para o desenvolvimento. A utilização desenfreada dos recursos naturais era considerada como a base para uma acumulação rápida, único caminho para vencer a pobreza. Na Conferência mundial de Estocolmo, em 1972, o Brasil sustentou com força essa visão e forjou uma imagem internacional duradoura de Estado “anti-ecológico”.

O debate entre os desenvolvimentistas e os ambientalistas apresentou feições específicas no Brasil devido à existência durante esse período de um governo autoritário que defendia o desenvolvimento a qualquer custo, deixando pouco espaço para outras visões. Assim, a oposição entre os preservacionistas e os conservacionistas ficou no segundo plano, a distinção ficando pouco clara no discurso nacional-populista. Porém, a noção de áreas protegidas de tipo “sem habitantes” (Parques Nacionais ou Florestas nacionais) era mais aceitável na medida em que podiam ser implantadas de cima para baixo, sem consulta da sociedade civil. Mas a maior parte dessas áreas só existia no papel. Com o processo de democratização e o crescimento da sensibilidade ecológica na opinião nacional e internacional, as altas taxas de desflorestamento apresentadas pela região amazônica, bem como os protestos dos movimentos sociais regionais ficaram amplamente conhecidos. O assassinato do líder sindicalista (seringueiro) Chico Mendès, que soube fazer a ligação entre seus interesses corporativos e a defesa do meio ambiente, constituiu um marco simbólico importante no processo de aproximação entre o movimento ecologista e os movimentos sociais. Os dois tinham um adversário comum : o modelo de desenvolvimento “modernista” e seus agentes : madeireiros, fazendeiros, grandes empresas, que contribuíam para destruir a floresta e expulsar as populações que aí viviam.

A partir da Eco 92, a junção entre as duas tendências foi consumada. A multiplicação de organizações representativas das populações regionais (indígenas, seringueiros, ribeirinhos, pescadores, pequenos produtores familiares, garimpeiros...) bem como o crescimento de organizações não governamentais de apoio às populações locais ou de defesa do meio ambiente, com suas amplas redes nacionais e internacionais, consolidou a idéia de um modelo alternativo de desenvolvimento, chamado “socioambiental”. A descentralização das políticas públicas e da cooperação internacional acompanhou a multiplicação de associações locais e fez entrar as populações regionais na “cultura do Projeto”.

A medida que os movimentos sociais e as ONGs começaram a influir sobre a definição das políticas públicas, a dimensão local foi reabilitada. Durante a fase “desenvolvimentista”, essa dimensão era negada, esvaziada de qualquer conteúdo político, social ou cultural, somente servindo de suporte aos fluxos oriundos de outras regiões. O reconhecimento das realidades locais diferenciadas contribuiu para produzir uma grande diversidade de categorias jurídico-fundiárias. Além das Terras Indígenas, existem duas grandes categorias de Unidades de Conservação, as UCs de uso direto (habitadas, tipo Reservas Extrativistas ou RESEX) e as UCs de uso indireto, como Parques Nacionais e Reservas biológicas. O conjunto é administrado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Trata-se de um sistema relativamente flexível e dinâmico, que admite

não só a integração de novas Unidades, mas também a criação de novas categorias. A última categoria criada foi a de Reserva de Desenvolvimento Sustentável, no início para a área do Projeto Mamirauá (Estado do Amazonas) e em fase de multiplicação. Grupos de moradores, em geral assessorados por ONGs ou a Igreja, podem apresentar um projeto de UC. Existem muitos processos em curso atualmente.

Tendo em vista o procedimento de criação de UC, são as UCs de uso direto que tendiam a se expandir mais rapidamente. Porém, recentemente, as UCs de uso indireto receberam um forte apoio graças às preocupações em torno das mudanças climáticas e da biodiversidade. Projetos científicos com altos financiamentos contribuíram para legitimar a proteção integral de áreas significativas.

Por outro lado, o fato de o desenvolvimento sustentável ter vencido o conflito com os preservacionistas fez com que uma versão acrítica do desenvolvimento abreu espaço dentro do DS. É apropriada pelos representantes dos interesses econômicos e políticos ao nível local, regional e nacional, para mascarar a continuação da fase desenvolvimentista. Temos então três pólos ideológicos e políticos : o desenvolvimentismo (que pode adotar ou não um discurso próximo do DS); o “modelo” socioambiental (que seria o “autêntico” DS) e o novo preservacionismo legitimado direta ou indiretamente, hoje, pelas ciências exatas e os grandes programas internacionais (tal como o LBA). Vale notar, no entanto, que as grandes ONGs ambientalistas (UICN, TNC, etc.) dialogam cada vez mais com o componente socio-cultural local (Diegues, 1998). O que não é o caso dos atores do modelo modernista.

b) As Terras Indígenas

As terras indígenas não são consideradas Unidades de Conservação e possuem um estatuto especial. Se houver sobreposição entre uma TI e outro tipo de unidade, é a TI que prevalece. As TI despertam hoje um grande interesse do ponto de vista da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável por dois motivos principais: as grandes extensões de floresta pouco alterada que representam e o fato de ser ocupadas por populações que conservaram seus conhecimentos e práticas tradicionais em relação ao meio ambiente.

Amazônia Legal 5.006.316 km ²	Terras Indígenas 1.037.000 km ²	%	Nº de TI	População TI	% da pop.tot.	Dens.
		20,72	379	180.000	1,0	0,17
Brasil 8.511.965 km ²	1.050.920 km ²	12,34	587	305.000	0,2	8,97

Dados do ISA 01/03/02

A superfície das Terras Indígenas situadas na Amazônia Legal representa 98,99 % do total das TI do Brasil, enquanto que o número de TI da AL representa somente 64,5% das TI do Brasil⁶. Daí as baixas densidades demográficas encontradas, em média, nas TI da Amazônia Legal. Porém, mesmo na Amazônia, as TI não apresentam um perfil homogêneo.

⁶ Dados fornecidos pelo Instituto Socioambiental (ISA) que acompanha de perto a evolução das TIs e UCs no Brasil.

Lima e Pozzobon (2001) mostraram as diferenças enormes que existem entre as TI da região em relação com as possibilidades de um desenvolvimento sustentável baseado na gestão dos recursos naturais. Em certas TI, esses recursos não existem mais ou são demasiadamente reduzidos para autorizar uma gestão racional conservadora.

Na tabela acima, a população indígena contabilizada diz respeito à população recenseada nas TI. As estimativas totais do ISA dão 360.000 para o Brasil e 250.000 para a AL⁷.

Nota-se também uma grande fragmentação das populações indígenas, principalmente fora da Amazônia, além de contar no mínimo 180 idiomas

Em relação à Zona Norte, as TI representam mais de 24% da área total. Embora a maior parte esteja situada na parte oeste da região onde se encontram os maiores territórios.

Mais de 80% das TI estão com estatuto definitivo, fazendo com que a questão da terra não seja mais um reivindicação central. Porém a maioria estão invadidas por madeireiros, garimpeiros (com participação das próprias populações em certos casos) e posseiros (expansão da agricultura familiar). Vale notar também que as TI situadas na parte leste e sul da Amazônia são freqüentemente cercadas por frentes pioneiras.

Mesmo assim, o enfoque, hoje, diz respeito aos chamados “projetos econômicos”, isto é, o desenvolvimento sustentável das TI. No espaço de dez anos o número de associações indígenas foi multiplicado por vinte (Albert, 2001) graças à “possibilidade oferecida às associações indígenas pela Constituição de 1988 de se transformar em pessoas jurídicas e adquirir assim uma nova legitimidade no espaço público nacional” (*ibid.*). Esse movimento corresponde a um enfraquecimento da instituição nacional encarregada da gestão das questões indígenas (a FUNAI), substituída pelas associações e suas redes de apoio e também por uma forma crescente de co-gestão das questões de saúde e educação entre o poder público, ONG e associações. Corresponde também à entrada das associações no mercado dos projetos de desenvolvimento, obrigatoriamente considerados como sustentáveis pelos financiadores. Em menos de dez anos o enfoque da problemática das TI passou da etno-política à etno-economia ou ao etno-desenvolvimento. Sinal dos tempos, o PPG7, inicialmente dedicado aos extrativistas e colonos, abriu um programa especial para os projetos econômicos indígenas. As grandes ONG internacionais (TNC) ou nacionais (ISA) bem como múltiplas ONG de menor porte, entenderam o desafio que representam essas áreas (cerca de 30% da floresta amazônica em pé) em média pouco povoadas, para o desenvolvimento sustentável.

⁷ O Censo de 2000 revela 701.000 índios no Brasil (isto é, mais do dobro do resultado do censo de 1991), o que não foi ainda claramente explicado. A etnia é declarativa e desde o censo de 1991 existe a possibilidade de declarar-se índio. Existem várias explicações possíveis : o crescimento demográfico real de numerosas etnias, a possível dupla declaração de pessoas que alternam a vida na aldeia e na cidade, a identificação crescente à comunidade indígena de índios urbanos (que antes não podiam se identificar como tal) e enfim um imenso reservatório de potenciais identificações com povos indígenas, já que uma pesquisa da universidade de Minas Gerais revelou que 45 milhões de brasileiros possuem em algum grau uma ascendência indígena (Azevedo e Ricardo, Notícias Socioambientais, ISA, 10/05/2002).

c) As Unidades de Conservação da Amazônia Legal

As Terras indígenas são sempre federais. As Unidades de Conservação podem ser federais, estaduais ou até municipais (Reservas Florestais). Existe também uma categoria de UC privada. Elas podem ser de uso direto, com habitantes usando seus recursos (ou firmas seguindo um padrão de manejo dos recursos autorizado pelo IBAMA⁸), ou ainda de uso indireto, proporcionando benefícios para a região, o país ou o planeta (conservação da biodiversidade, equilíbrio climático) e podendo ser exploradas para fins educativos, científicos e turísticos (ecoturismo).

Tipo de Unidade de Conservação	Nº	Área (km ²)	% da área total
Amazônia Legal	249	655.296	13,09
UCs de Uso Indireto	120	208.175	4,16
Federais	36	153.350	3,06
Estaduais	37	52.776	1,05
Particulares	47	2.047	
UCs de Uso Direto	129	447.122	8,93
Federais	58	206.462	4,12
Estaduais	71	240.660	4,81
Dados ISA 01/03/02			

Vale observar que as UCs de uso direto são mais de duas vezes mais numerosas que as UCs de uso indireto, e que esse tipo de unidade é três vezes mais freqüentemente assumido pelo poder federal que pelos estados. De um ponto de vista eleitoral, as UCs de uso indireto são mais difíceis de implantar, não angariam votos e geram conflitos.

Tipo de Unidade de Conservação	Nº	Área (km ²)	% da área total
--------------------------------	----	-------------------------	-----------------

⁸ Instituto brasileiro do meio ambiente e recursos naturais renováveis.

UCs Federais	94	359.813	7,19	
Uso Indireto	36	153.350	3,06	
Parques Nacionais	13	91.627	1,83	
Reservas Biológicas	8	29.408	0,59	
Estações Ecológicas	14	32.314	0,65	
Reservas Ecológicas	1	1,1	-	
Uso Direto	58	206.462	4,12	
Reservas Extrativistas	17	38.506	0,77	
Áreas de Proteção Ambiental	3	4.397	0,09	
Florestas Nacionais	35	163.350	3,26	
Área de Relevante Interesse Ecológico	3	208	-	
	108	293.436	5,86	
UCs Estaduais	37	52.776	1,05	
Uso Indireto	23	46.199	0,92	
Parque Estadual	5	1.062	0,02	0,02
Reserva Biológica Estadual	6	4.155	0,08	
Estação Ecológica Estadual	2	1.039	0,02	
Reserva Ecológica Estadual	1	321	-	
Monumento Natural	71	240.659	4,81	
Uso Direto	3	42.808	0,86	
Reserva de Desenvolvimento Sustent.	22	10.256	0,20	
Reserva Extrativista	3	14.389	0,29	
Floresta Estadual Extrativista	1	576	-	
Floresta Estadual	17	14.407	0,29	
Floresta Est. de Rendimento Sustent.	25	158.222	3,16	
Área de Proteção Ambiental	47	2.047	-	
UCs Particulares de Uso Indireto				
Reservas Particulares do Patrimônio Natural	47	2.047	-	

Dados do ISA 01/03/02

A área total das UCs (aliás, essencialmente Florestas Nacionais e UCs de uso indireto) deve ser diminuída de maneira significativa devido à sobreposições entre essas UCs e Terras Indígenas, bem como à sobreposições entre UCs⁹. São, no total, 115.880 km² que devem ser retirados do total de UCs, ou seja, 10,77 % da Amazônia Legal e não 13,09 %. E provavelmente menos de 4% de UCs de uso indireto, comparados com o engajamento do Estado brasileiro em alcançar uma área de 10% da Amazônia Legal sob forma de UCs de uso indireto (Projeto ARPA).

A multiplicação de Unidades de Conservação de Uso Direto corresponde a uma dinâmica de reconhecimento social e político de populações até então “invisíveis”, diluídas em categorias genéricas como “caboclos”. De fato, existe um processo que poderíamos chamar de “etnogênese”, que consiste na afirmação de uma identidade indígena entre populações há muito tempo consideradas aculturadas. Por outro lado, o modelo indígena de território parece ser o único meio de garantir direitos sobre os recursos

⁹ Fany Ricardo (ISA) notava, num documento do 25/05/2000, 29 sobreposições envolvendo 28 Ucs Federais e 19 TI, bem como duas sobreposições entre 4 Ucs Federais. Isto, de acordo com a autora, revela a dificuldade do Estado em implementar um planejamento territorial adequado.

além da roça propriamente dita. Daí seu grande sucesso. Existe ainda um grande potencial de criação de UCs de UD na medida em que existem populações que não são indígenas nem imigrantes (produtores familiares) e não são integradas em UCs de UD do tipo RESEX. Apesar da sua identidade mal definida (são chamados de “ribeirinhos” ou, mais genericamente ainda, de “populações tradicionais”) representam cerca da metade da população rural da Amazônia. Suas situações são extremamente diversificadas e a maneira de firmar sua existência social e atrair projetos econômicos ou/e serviços públicos é de pedir direitos coletivos e ter sua área “reconhecida”. Nessa ocasião, com a ajuda de assessores, devem redefinir sua relação com o meio ambiente e firmar sua identidade.

Não devemos esquecer, no entanto, que essas UCs são frágeis. São ameaçadas externamente e internamente pelas dinâmicas globais, e principalmente pelo “modelo” difundido pelos colonos, isto é, a criação de gado bovino.

Por isso, a criação de UCs não pode ser separada de dois outros campos de ação:

O manejo e uso sustentável dos recursos florestais (usar a floresta sem destruí-la)

O desenvolvimento de uma agricultura sustentável nas áreas de pequena produção familiar

Apesar de corresponder à redes, linhas de financiamento e assessores diferentes, o desenvolvimento de atividades sustentáveis nas Terras Indígenas, nas UCs de Uso Direto e nas áreas de produção agrícola familiar são na realidade interdependentes. O fracasso de uma dessas experiências pode levar as outras ao fracasso. O manejo florestal das TI pode ser transferido para as UCsUD, certas experiências podendo até ser aplicadas nas reservas florestais individuais ou coletivas das áreas de colonização. As realizações da agricultura sustentável podem ser transferidas para as áreas de agricultura das UcsUD e mesmo das TI. Aliás, trata-se de uma necessidade para evitar que essas áreas não adotem o sistema predador dos colonos.

Porém, em cada caso, a adoção de práticas sustentáveis representa restrições de uso dos recursos e perdas econômicas (ou em termos de tempo de trabalho e dificuldade) potenciais. Existe hoje uma reflexão no Brasil em torno das compensações sociais às restrições de uso. O primeiro contrato entre o Ministério do Meio Ambiente e uma grande organização sindical (CONTAG) acabou de ser assinado. Prevê empréstimos e financiamentos especiais com juros baixos para aqueles que se comprometem em adotar comportamentos e práticas “sustentáveis”. Inovações conceituais e requalificações estão em curso na produção familiar, sob o impacto do desenvolvimento sustentável. Convém acompanhar essas mudanças e entender sua relação com as estratégias de reprodução social vigentes.

Bibliografia:

- Albert, B.. 2001. « Associations amérindiennes et développement durable en Amazonie brésilienne », Recherches Amérindiennes au Québec (dossier spécial : mouvements indigènes et globalisation dans les Amériques).
- Becker, B.K. 2002 : Estratégia espacial para o desenvolvimento da Amazônia. In: Estudos para a Agência de Desenvolvimento da Amazônia. Em curso.

Diegues, A.C. 1998 : O mito moderno da natureza intocada. Hucitec, São Paulo.

Lima, D. de M. 2002 : Ética e política ambiental na Amazônia contemporânea. Lusotopie, julho de 2002.

Lima, D. de M. & Pozzobon, J. 2001 : Amazônia socioambiental – sustentabilidade ecológica e diversidade social. In: Diversidade biológica e cultural da Amazônia (I.C.G. Vieira et al., org.), MPEG, Belém.

Nepstadt, D. et al. 2000 : Avança Brasil : Os custos ambientais para a Amazônia. Ed Alves, Belém.