

AS BASES CULTURAIS E SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO AUTO- SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA¹

Guilherme M. de La Penha†²

INTRODUÇÃO

O modelo de crescimento econômico do Brasil implantado até o final da década de 80 faliu. É impossível a União gerar recursos para sua continuidade e impossível ao Estado atender às demandas crescentes de serviços básicos à população.

O modelo exauriu-se, deu lugar a competição, a livre iniciativa e a integração ao comércio internacional.

A Amazônia é uma fronteira nacional/transnacional com um enorme potencial, pouco e inadequadamente utilizado e ainda desconhecido.

Duas frentes se chocaram na Amazônia: a exploração dos recursos naturais energéticos e de siderurgia, com o carvão vegetal é a frente biotecnológica — a maior reserva de gens do planeta — cuja preservação pode ser fator de grande influência no futuro da engenharia genética.

¹ Palestra proferida, a convite, na 3ª Expo Ciência, realizada durante a 47ª Reunião Anual da SBPC, São Luís, Maranhão, 12.07.95.

² PR. Agência Espacial Brasileira. Diretor de Programas Espaciais. Ex-Diretor do Museu Paraense Emílio Goeldi, Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará, Secretário de Estado da Cultura do Pará. Falecido em 06.02.1996.

Mas a Amazônia não é somente um problema científico-tecnológico-ecológico, ela é principalmente um problema social de grande fronteira, onde os conflitos por territorialidade são abertos e violentos.

Com uma população de cerca de 17 milhões é um grande vazio demográfico, já que a população se concentra em núcleos e centros urbanos. Ademais a diversidade e riqueza cultural é um tecido complexo e diversificado, muito mais rico e importante do que podem supor planejadores, olhando a região do observatório privilegiado do Planalto Central.

Um chavão permanece:

- Amazônia sinônimo de preservação ambiental.

Porém:

- Quais os programas econômicos e sociais visando à melhora das condições de vida do homem amazônico?

Isso implica dizer que há necessidade de uma infra-estrutura física e social que possa dar base ao desenvolvimento com menos riscos à conservação da natureza.

Consideraemos os seguintes princípios básicos:

- O desenvolvimento econômico auto-sustentável é uma meta mundial (o gerenciamento ambiental é parte do desenvolvimento econômico).
- O crescimento econômico é compatível com a proteção ambiental.
- A análise custo/benefício por mais cruel é um dos instrumentos de tomada de decisão visando a proteção ambiental.
- A prevenção em lugar de correção é o caminho eficaz da proteção ambiental.

Por outro lado, o cenário econômico atual explicita que cabe hoje ao Estado:

a) garantir a estabilidade macro-econômica, com estabelecimento de regras claras e estáveis. A implantação do REAL objetiva isso, e exige e exigirá correções constantes de curso e sacrifícios penosos à população – não há lanche gratuito no mundo econômico;

b) proporcionar ambiente favorável aos investimentos em geral;

c) dedicar-se, exclusivamente, às suas funções básicas, abrindo espaços à iniciativa privada e desestatizando o Estado.

d) recuperar o poder de poupança do setor público é direcioná-lo para reforçar o sistema educacional básico, a infra-estrutura de desenvolvimento científico e tecnológico, e será nesse cenário que o desenvolvimento auto-sustentável da Amazônia deverá vir a ocorrer.

DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO LOCAL

Durante quase três décadas, desde o início dos anos 60, o desenvolvimento da Amazônia ocorreu segundo um paradigma “de cima para baixo”, a partir da localização em diversas áreas da Região de grandes projetos de investimento em infra-estrutura econômica nos setores de transporte e da hidro-eletricidade ou em atividades diretamente produtivas nas áreas de mineração e metalurgia. Existem, atualmente, dúvidas quanto aos reais benefícios propiciados à população regional a partir desse processo de desenvolvimento ou mais precisamente, de crescimento econômico.

No caso brasileiro e específico da região amazônica, essas dúvidas decorrem, em parte, dos elevados custos diretos e indiretos, em termos de impacto ambiental, e do caráter socialmente excludente apresentados por esses investimentos nas áreas em que se inserem.

Entretanto, deve-se dar especial atenção ao fato de que os grandes projetos de investimento não apresentam, necessariamente, conseqüências econômicas, sociais, culturais ou ambientais inadequadas nas regiões em que se inserem, como parece encerrar a análise de alguns casos pesquisados no Brasil. Eles podem contribuir, de maneira significativa e insubstituível, para a redefinição das potencialidades de desenvolvimento nessas regiões, através da melhoria na infra-estrutura econômica e social, assim como da melhoria da acessibilidade aos mercados externos à região e da ampliação da disponibilidade de novos fatores locacionais (economias de urbanização, mão-de-obra qualificada, disponibilidade de insumos e outros). Destaca-se, igualmente, que são capazes de gerar efeitos de encadeamento e estimular a implantação de pequenos e médios empreendimentos para supri-los de insumos, beneficiar os seus produtos, abastecer o mercado consumidor emergente, etc.

Como é de se esperar que, a partir do novo ciclo de expansão da economia brasileira, surja a imperiosa necessidade de se realizarem novos grandes projetos de investimento (nos setores de energia, de infra-estrutura de transporte, de complexos industriais), é fundamental que as lições do passado sobre a execução de projetos de porte sejam inteligentemente absorvidas e que estes novos investimentos possam vir a se concretizar também como novas características: mais articulados com a base produtiva regional; com maior amplitude distributiva; com melhor definição e controle de seus impactos ambientais; com maior liderança empresarial do setor privado, ficando o Estado limitado, principalmente, às suas funções tradicionais. Especificamente na Amazônia, como esta região dispõe de uma base de recursos naturais, renováveis e não-renováveis, extremamente diversificada, há grandes possibilidades de que, nesse limiar do século XXI, surjam propostas para a implantação, em algumas de suas áreas, de grandes projetos de investimento (para explorar

potencialidades de energia hidroelétrica, de gás natural, de recursos minerais, articulados com complexos industriais) os quais devem ser coordenados, desde a sua concepção, com os objetivos de crescimento econômico, com equidade social e equilíbrio ambiental.

Nenhuma região ou município pode desenvolver-se apenas com seus próprios recursos. Há sempre a necessidade de se atraírem capacidade empresarial, recursos tecnológicos e poupança financeira de fora para dentro. Mas hoje está cada vez mais evidente que este esforço de desenvolvimento tem de brotar nas comunidades locais, segundo um paradigma de “baixo para cima” ou de “dentro para fora”, particularmente em áreas menos desenvolvidas do País que apresentem potencialidades de crescimento, como em diversas áreas da Amazônia. O sucesso dessas experiências de desenvolvimento endógeno fica muito na dependência de se criar um ambiente político-institucional de participação dos grupos regionais e locais no processo decisório sobre o destino das áreas em que habitam, que se tem denominado de planejamento participativo.

A participação comunitária na implantação de projetos é certamente uma empreitada complexa e implica necessariamente:

1. Maior tempo de atuação, dada a necessidade de consulta e diálogo permanentes, em todas as fases do projeto, com os diferentes estratos sociais envolvidos;
2. Inclusão de cientistas sociais (de preferência locais) na equipe de trabalho;
3. Flexibilidade em relação aos objetivos iniciais para conciliação da proposta de trabalho com os interesses locais, levando a uma provável redefinição de objetivos e estratégias de atuação compatíveis com a realidade local.

Pensemos os prós e contras dos dois tipos. Têm-se:

a) Projetos fechados:

- tempo de implantação mais curto;
- equipe de trabalho mais restrita;
- obediência ao planejamento inicial.

b) Projetos abertos à comunidade-alvo:

- mais chance de sucesso e continuidade;
- menores custos sociais;
- menores custos financeiros na fiscalização e manutenção da implantação forçada, com metas socialmente indesejadas ou inapropriadas à realidade cultural.

É indispensável atentar na implantação da política integrada para a Amazônia Legal, ênfase especial à articulação efetiva entre o processo de crescimento econômico e a distribuição de renda e de riqueza na região. De um lado, é preciso que a política educacional qualifique a força de trabalho da Amazônia para que esta possa disputar os postos de trabalho criados pelos novos projetos de investimentos, particularmente aqueles intensivos de ciência e tecnologia; de outro lado, é indispensável que parte do excedente econômico, gerado pelo ciclo de expansão da economia regional, seja internalizado (via sistema fiscal) para o financiamento de políticas sociais compensatórias destinadas aos menos favorecidos da região.

Do ponto de vista geral do país, espera-se que a busca da equidade social não se exprima apenas por um conjunto de políticas compensatórias de natureza social ou espacial, mas, principalmente, pelo estímulo a uma política de emprego e de renda em áreas em que se localizem bolsões de desempregados ou marginalizados socialmente. No processo de formulação e execução das modernas políticas destinadas a estimular os avanços científicos e as mudanças tecnológicas, há uma grande oportunidade de se promover uma diferenciação inter-regional em benefício dessas áreas, pela aplicação dos mais diversos instrumentos e

mecanismos destas políticas específicas (orientação geográfica dos investimentos e das demandas das empresas estatais; localização de laboratórios de pesquisas e de centros de informação; tributação diferenciada de empresas, de acordo com sua orientação espacial; empréstimos subsidiados em benefício de empreendimentos nas áreas deprimidas), as quais poderão contribuir para a reorientação dos padrões locacionais tendenciais das atividades de alta tecnologia e favorecer a emergência e a consolidação de novos pólos de desenvolvimento no Brasil (pólos tecnológicos ou pólos de modernização tecnológica) os quais se fazem indispensáveis na Amazônia.

As diretrizes voltadas para o equilíbrio entre o processo de crescimento econômico e o desenvolvimento social, na Região, recomendam que:

- Sejam concebidas e executadas políticas sociais de natureza compensatória na Amazônia, abrangendo os principais aspectos institucionais, administrativos e ambientais, com o objetivo de implantar e difundir tecnologias que possibilitem à população de baixa renda o acesso aos sistemas de água e esgoto e à coleta e destinação correta dos resíduos sólidos, assim como a outros benefícios de cunho marcadamente ambiental;
- Sejam formulados e implementados programas de formação de recursos humanos e de desenvolvimento científico e tecnológico, visando a facilitar a mobilidade vertical dos grupos de baixa renda da Amazônia, destacando-se o uso de tecnologia moderna de educação e formação de mão-de-obra.

A CONSIDERAÇÃO DOS VALORES CULTURAIS

Uma das principais críticas ao processo de crescimento de uma região segundo o paradigma “de cima para baixo” ou “centro-periferia”, é a de que, ao se estenderam para as áreas menos

desenvolvidas facilidades de treinamento e educacionais, assim como setores das organizações públicas e privadas vinculadas às áreas centrais, há a emergência do reforço do sistema de valores, padrões e normas sociais e culturais do centro sobre a periferia.

Neste sentido, o crescimento econômico e as migrações desordenadas na Amazônia, nas últimas décadas, têm levado a uma gradual descaracterização da cultura regional tradicional. Da mesma forma, a expansão dos meios de comunicação e de entretenimento, sobretudo da televisão e do rádio, tem contribuído para a visível degradação do patrimônio cultural acumulado pelos amazônidas, que vem cedendo lugar a modelos impostos pela indústria da chamada cultura de massa.

Preservar a identidade cultural das populações regionais impõe-se como um dever do Estado. Não se trata de impedir que as manifestações culturais do resto do país cheguem aos habitantes da região, mas sim de evitar que a assimilação desses modelos, sobretudo pelas novas gerações, acabe por degradar e até mesmo fazer extinguir certas manifestações e tradições da cultura local.

A integração cultural da Amazônia com o resto do país não deverá significar apenas o acesso dos amazônidas à produção cultural e artística dos grandes centros, mas igualmente tornar conhecida dos brasileiros as variadas faces da cultura da região, não só as de caráter popular e folclórico (o conhecimento popular), como também as suas manifestações eruditas, produto de poder criador de intelectuais e artistas locais.

Quando se menciona o aspecto cultural na Amazônia, há que se considerar o forte conteúdo das culturas nativas remanescentes, representadas pelos cerca de 130.000 indígenas de diferentes grupos e etnias e as minorias Afro ainda existentes. A preservação de tal cultura e a incorporação de aspectos relevantes para o conhecimento e a ciência têm de estar inseridas na política cultural da Amazônia.

A política integrada para a Amazônia tem como diretriz fundamental o desenvolvimento sustentável. Em torno dela são definidas as diretrizes complementares relativas aos aspectos institucionais, ambientais, sociais e culturais.

Cabe, pois, definir com precisão as responsabilidades pela promoção das atividades econômicas, tanto no domínio da infra-estrutura como do sistema produtivo.

A instalação e a operação da infra-estrutura são, em sua maior parte, de responsabilidade dos Estados e Municípios, que podem exercê-las diretamente ou através de concessão a empresas estatais ou privadas.

Cabia exclusivamente à União, no entanto, e por via de monopólio constitucional, a responsabilidade pelas telecomunicações (executado pela ECT e TELEBRÁS e suas subsidiárias). Trata-se de um setor de atividades que não requereria, em princípio, diretrizes para a Amazônia diversas das que prevalecem para o País como um todo, porém isto está em vias de mudar.

Já a forma de promover o desenvolvimento do sistema produtivo regional tem sido objeto de proposições, análise de experiências e avaliação crítica de resultados. No último quarto de século, predominou, no país, a intervenção abrangente do Estado, especialmente do Governo Federal, com a concessão de incentivos e subsídios às empresas privadas e a participação do Tesouro Nacional no capital de empreendimentos produtivos de grande porte.

Para a nova fase do desenvolvimento é fundamental que se articule a formação de um sistema produtivo regional moderno e competitivo com os princípios da equidade social e da sustentabilidade ecológica. Há que se levar em conta, de outro lado, a nova realidade política e fiscal oriunda da Constituição de 1988, que promoveu a transferência pela União, para os Estados e Municípios, de parte expressiva dos seus

poderes e recursos orçamentários, e que está por ser modificada ainda este ano.

De várias formas, o País vem procurando adaptar-se a uma nova estrutura descentralizada, com *menor presença executiva* do governo Federal. Coerentemente, com essas definições políticas, é que está em curso um programa de desestatização, que enseja ao Tesouro Nacional desfazer-se de parcela significativa de suas participações empresariais. Na mesma trilha e visando simultaneamente à conquista de maior competitividade e um novo patamar e equilíbrio do orçamento da União, estão sendo reduzidos e até suprimidos incentivos fiscais e subsídios às atividades econômicas. Ao se retirar o Governo de atividades diretamente produtivas e ao se reduzirem os encargos para com empresas privadas, abre-se espaço, no orçamento, para aplicações nas áreas de *educação, saúde, ciência e tecnologia*, que ficaram em atraso, assim como para investimentos diretos em infra-estrutura.

Aspecto importante a ser salientado diz respeito à inserção da economia nacional na nova divisão internacional do trabalho, que importa em desenvolver as complementariedades com a economia internacional e diminuir as restrições tarifárias e não-tarifárias aos fluxos mundiais de bens e serviços. A privatização e a competitividade interna e externa do parque produtivo brasileiro estão no centro das preocupações que emergem das necessidades de integração do Brasil ao mundo moderno. Entre outras considerações, a nova estratégia nacional implica também reduzir subsídios e incentivos capazes de distorcer ou mascarar a estrutura de custos das empresas. Significa, ainda, privilegiar aquelas regiões com fortes ligações com o exterior e vantagens comparativas nas exportações.

Cumprir ter presente que em certas circunstâncias podem ocorrer divergências entre o interesse privado e o interesse social em relação a projetos de investimentos. Do ponto de vista do empresário privado, um

projeto é um instrumento que permite avaliar as vantagens relativas de um determinado uso dos seus recursos – capital e capacidade empresarial – face às possibilidades alternativas de investimento. Por outro lado, do ponto de vista do interesse social, considera-se um projeto como um conjunto de informações, sistematicamente ordenadas, que permite estimar os custos e os benefícios sociais de um determinado investimento.

No caso específico da Amazônia, é indispensável que se incorporem, na metodologia de análise e avaliação de projetos, as extremidades ambientais e sociais, positivas e negativas.

Face à sua extensão territorial e à sua diversidade, em termos de recursos naturais, a Amazônia se presta ao desenvolvimento das várias formas de atividade econômica. Sem perder de vista os princípios do desenvolvimento sustentável, são amplas as possibilidades da implantação de indústrias, voltadas em parte para o processamento dos vastos recursos vegetais e minerais de que dispõe, de estabelecimentos agrícolas dedicados principalmente às culturas permanentes e de empreendimentos do setor de serviços, dentre os quais pode-se mencionar o turismo cultural e o turismo ecológico, reprodutores de emprego com intensa utilização das populações locais.

REFERÊNCIAS

- D'INCAO, M.A. & SILVEIRA, I.M. (orgs.). 1994. *A Amazônia e a Crise da Modernização*. Belém, MPEG/CNPq, 564 p.
- FERNANDES, C.A. 1994. *Remanejamento Compulsório de Segmentos Camponeses – o Caso do Centro de Lançamento de Alcântara*. São Paulo, USP/FFLCH/Departamento de Geografia, 179p. Tese de Doutorado.