



VOL. 55

Cooperação alemã para o desenvolvimento da região amazônica brasileira

Êxitos e desafios de 1992 até hoje

Um estudo de Thomas Fatheuer
Uma publicação da Fundação Heinrich Böll



**COOPERAÇÃO ALEMÃ PARA
O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO
AMAZÔNICA BRASILEIRA**

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
ESTUDOS SOBRE A
DEMOCRACIA VOL. 55

Cooperação alemã para o desenvolvimento da região amazônica brasileira

Êxitos e desafios de 1992 até hoje

Um estudo de Thomas Fatheuer

Encomendado e publicado pela Fundação Heinrich Böll

O autor

Thomas Fatheuer doutorado em sociologia. Viveu no Brasil entre 1992 e 2010. De 1995 a agosto de 1999, foi coordenador do Programa Amazonas do DED em Belém. De 2000a abril de 2003, foi colaborador técnico do GTZ (hoje, GIZ) do subprograma PDA do PPG7. Posteriormente, foi diretor da Fundação Heinrich Böll no Rio de Janeiro. É autor de numerosas publicações, entre outras, a "Crítica à Economia Verde". Atualmente vive na Alemanha como autor e membro da coordenação da Rede KoBra (Cooperação Brasil).

Créditos das imagens

p. 21 Icaro Cooke Vieira/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)

p. 39, 50 Kate Evans/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)

p. 61 Miguel Pinheiro/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)



Este documento é publicado sob as condições de uma licença Creative Commons:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> É possível baixar uma versão eletrônica.

É permitido copiar, distribuir e divulgar esta obra. Aplicam-se as seguintes condições. Indicação de nome: É necessário indicar o nome do autor/detentor dos direitos na forma por ele estabelecida (sem que se crie a impressão de que você ou a sua utilização da obra está sendo remunerado). Sem uso comercial: Esta obra não pode ser utilizada para fins comerciais. Sem adaptação: Esta obra não pode ser adaptada ou alterada de qualquer outra forma.

Cooperação alemã para o desenvolvimento da região
amazônica brasileira: êxitos e desafios de 1992 até hoje

Um estudo de Thomas Fatheuer / Vol. 55

da coleção Democracia

Encomendado e publicado pela Fundação Heinrich Böll

1ª edição, Berlim, agosto de 2019

Diagramação: feinkost Designnetzwerk, S. Langer (com base em conceitos de State Design) e Beto Paixão

Revisão: Dr. Valeska Henze

Revisão do prefácio para edição Brasileira: Helena Costa

Foto da capa: © Juliano Ribeiro Salgado (all rights reserved)

ISBN 978-3-86928-207-7

T +55 21 3221-9900 **E** info@br.boell.org **W** www.br.boell.org

CONTEÚDO

Apresentação	7
Prefácio para a edição brasileira	9
Introdução	12
1 1992 e suas consequências — um novo começo na proteção da floresta tropical	14
1.1 Resumo da história anterior	14
1.2 O PPG7 — um programa-piloto para as florestas brasileiras	20
2 Reorientação da colaboração para o desenvolvimento alemã após o PPG7	34
2.1 Amazônia no contexto da política nacional e internacional	36
2.2 Ordenamento fundiário na Amazônia	51
3 Conclusões: O que a política de desenvolvimento ainda pode realizar em tempos politicamente difíceis?	63
Anexo	71
Bibliografia recomendada	71

APRESENTAÇÃO

As florestas tropicais estão desaparecendo em um ritmo dramático. A Amazônia — ainda a maior floresta do mundo, habitat de povos indígenas e abençoada com uma diversidade biológica impressionante — é um dos focos dessa destruição. O desmatamento segue seu curso incessante. A política do novo Presidente da República, Jair Bolsonaro, que tomou posse em janeiro de 2019, deixa ainda mais pessoas preocupadas nesse aspecto. A opinião pública está ainda mais consciente do significado das florestas tropicais (especialmente a Amazônia) para a mudança climática do que 25 anos atrás.

Já no fim dos anos 1980, uma sociedade civil diversificada e organizada em escala global conseguiu colocar a destruição das florestas tropicais na agenda alemã, europeia e internacional através de campanhas. A Amazônia sempre esteve no centro desses esforços. Também foi nessa época que a política de desenvolvimento bilateral e multilateral sofreu severas críticas, no sentido de essas políticas estarem destruindo a diversidade do ambiente cultural e ecológico de milhões de pessoas, em vez de salvaguardá-la. Essas críticas geraram frutos aqui e ali, e até o início dos anos 1990 a proteção das florestas tropicais já estava na agenda das reuniões de cúpula do G7, sendo também declarada prioridade nos programas de política de desenvolvimento. Isso incluiu o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), sob os auspícios do G7, cujo objetivo explícito era reduzir o desmatamento e incluir no programa a proteção dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Esse objetivo, juntamente com a abordagem multilateral, era realmente uma novidade (embora também complicada). Até então, “desenvolver a Amazônia” significava explorar matérias-primas minerais, fósseis e bióticas, e desbravar o “mato” através de infraestrutura. Nisso, os povos indígenas só atrapalhavam.

Neste excelente livro, Thomas Fatheuer acompanha as diversas condições políticas desse programa multilateral e o novo início da proteção das florestas tropicais. Uma das condições centrais para o sucesso era que realmente existia, no nível brasileiro e internacional, a vontade política de proteger as florestas — apesar de todas as complicações e controvérsias. O programa efetivamente lançou os alicerces para que, nos primeiros anos deste século, o desmatamento realmente fosse contido — mesmo que apenas por um curto período. Quantos outros programas de desenvolvimento podem se gabar disso?

Segue sendo tão atual quanto antes a questão de se colaborações para o desenvolvimento realmente desempenham um trabalho estrutural e são capazes de moldar uma tendência econômica ou ecológica global. No que diz respeito à proteção das florestas, a pergunta geralmente é: o que a política para o desenvolvimento consegue fazer em face dos poderosos lobbies dos interesses das madeireiras, ruralistas, mineradoras e exploradores de recursos

fósseis? Estes lobbies desconsideram os danos, tendo sua atenção fixa nos lucros de curto prazo, e estão dispostos a explorar especialmente a riqueza mineral, fóssil, biótica e agrária das florestas. Os povos indígenas e as comunidades tradicionais, assim como as iniciativas da sociedade civil em prol da proteção dos direitos humanos, do clima e da biodiversidade, dificilmente podem contar com um lobby igualmente poderoso.

Para os atores da política do desenvolvimento, os anos de experiência ensinam a dolorosa lição de que essas colaborações só conseguem contribuir pontualmente para um mundo melhor. Por mais boas que pudessem parecer as condições iniciais para a contenção do desmatamento da Amazônia, as forças propulsoras desse desmatamento não foram contidas, estando hoje novamente em marcha acelerada.

Com sua análise e contextualização histórica dos programas nacionais e internacionais voltados à floresta tropical, Thomas Fatheuer nos mostra esse retrocesso. No entanto, faz parte do trabalho de cooperação pelo desenvolvimento conviver com essas experiências e efeitos adversos. Reconhecer isso dá também a oportunidade de correções, podendo ser o estímulo para procurar aliados quando se trata de batalhar por causas fundamentais, como o desmatamento. A cooperação internacional pode firmar suas posições quando, como atualmente no governo Bolsonaro, princípios do Estado de direito, direitos humanos e proteção dos indígenas e quilombolas sofrem intensa pressão: o IBAMA e a FUNAI, por exemplo, perderam seu poder, passando por drenagem financeira e incapacitação estrutural. A sua capacidade de atuação foi precisamente um dos êxitos das políticas nacionais e internacionais no passado.

É por isso que a proteção dos direitos humanos, a justiça, a preservação da diversidade cultural e ecológica, e a proteção do clima e da biodiversidade fazem parte dos focos mundiais de trabalho da Fundação Heinrich Böll. Encomendamos a Thomas Fatheuer uma apresentação e avaliação histórica e imparcial dos 25 anos de fomento da política de floresta tropical pela cooperação internacional porque ele é um dos alemães que melhor conhece a política amazônica dos financiadores internacionais, tendo trabalhado no PPG7 e dirigido com sucesso o escritório da Fundação no Rio de Janeiro. Em retrospecto, fico muito impressionado com as oportunidades que a cooperação internacional cria quando trabalha de modo multilateral, focado e, principalmente, com vontade política de todos os lados. E mais: no fim de tudo, Thomas Fatheuer apresenta teses para uma nova política florestal, que deve voltar a ser prioridade em face da mudança climática e da perda de biodiversidade.

Barbara Unmüßig — Berlim, agosto de 2019

Diretora da Fundação Heinrich Böll

PREFÁCIO PARA A EDIÇÃO BRASILEIRA

Amazônia e a cooperação internacional em tempos de Bolsonaro

“A Amazônia é nosso bem comum...Amazônia é um tesouro de biodiversidade e um tesouro para o nosso clima, graças ao oxigênio que ela emite e ao carbono que ela captura.”

Esta declaração foi feita pelo presidente francês, Emanuel Macron, na cúpula do G7 em agosto de 2019, quando as queimadas colocaram a Amazônia de novo no centro da atenção global. A resposta do governo brasileiro foi ríspida e clara: recusou cada ingerência internacional e não aceitou a ajuda financeira que o G7 ofereceu. Este momento marcou um ponto baixo nas iniciativas de cooperação internacional na Amazônia. Parece que tanto Macron quanto Bolsonaro esqueceram lições importantes das últimas décadas. O governo brasileiro havia aceitado a cooperação internacional como contribuição para o futuro da Amazônia e os países da UE se conscientizaram que a Amazônia brasileira é parte do Brasil, e que portanto cabe ao governo e à sociedade brasileira decidir sobre o seu futuro.

A partir dos anos oitenta do século passado, a sociedade brasileira compreendeu que o desmatamento das florestas tropicais na Amazônia não seria um ato heroico de desenvolvimento, mas sim uma destruição de bens valiosos. Contribuiu muito para a criação desta consciência o processo da elaboração da Constituição brasileira de 1988, que reconheceu os direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais. Naquele momento, novos atores ganharam visibilidade, especialmente os seringueiros com a liderança de Chico Mendes (covardemente assassinado em dezembro de 1988). O reconhecimento da primeira reserva extrativista nos últimos dias do Governo Sarney, em março de 1990, marca uma nova era das políticas públicas relacionadas à Amazônia.

Durante os governos brasileiros, de Sarney até Dilma Rousseff, um novo entendimento foi se estabelecendo: a conservação da Amazônia seria um dos objetivos das políticas públicas para a região. O respeito aos direitos dos povos indígenas e tradicionais tornou-se elemento importante e o conceito de reservas extrativas promoveu a ideia que perseverar pelo uso sustentável seria um novo paradigma viável para a Amazônia. Obviamente que o chamado “novo consenso” não significou unanimidade: era maior no Ministério do Meio Ambiente (MMA), nos bares de Zona Sul do Rio de Janeiro ou nos Universidades – e totalmente ausente entre os grandes proprietários da terra. No entanto, mesmo sendo um conceito em disputa, a ideia de usos sustentáveis da floresta se tornou a base de políticas públicas brasileiras e da cooperação internacional.

A mudança na cooperação internacional também é notável. O Banco Mundial, em especial, virou alvo de críticas. – e de novo Brasil e os seringueiros tiveram um papel fundamental: A viagem de Chico Mendes a Washington tornou-se um símbolo importante: ninguém podia mais ignorar as críticas a uma política de desenvolvimento às custas das florestas e dos povos que nela vivem.

Era tempo para uma nova era, sinalizada pelo Rio 92. E no Brasil teve início um dos programas globais mais ambiciosos: o PPG7, um esforço dos países mais ricos do mundo para diminuir o desmatamento na Amazônia. Essa nova cooperação se baseou num consenso que foi criado nesta época cujos elementos centrais foram:

- A redução do desmatamento torna-se objetivo das políticas públicas.
- Reconhecimento dos direitos dos povos indígenas.
- Demarcação de territórios indígenas como prioridade
- Fortalecimento e ampliação de UCs (Unidades de Conservação); reconhecimento da presença humana nas UCs
- Participação da sociedade civil (ONGs) e movimentos sociais na implementação de programas e projetos.

Claro que nem tudo era consenso no início – especialmente a presença de populações em áreas de conservação continuou ser um ponto em disputa. E um consenso genérico não resolve todos os conflitos nos detalhes. Mas esses pontos constituíram a base da cooperação a partir dos anos noventa. Fora do mundo da cooperação, em que o MMA que virou um parceiro privilegiado, o mundo continuava a ser outro. Diferentes conceitos sobre o futuro da Amazônia continuaram de existir na política brasileira; o maior símbolo destas visões divergentes foi a retomada da construção de grandes barragens na região durante o governo Lula, culminando nos conflitos envolvendo a hidroelétrica de Belo Monte.

Mesmo observando essas ressalvas, o “novo consenso” sobre Amazônia estabeleceu, como foi dito, uma base da cooperação internacional e para a elaboração de políticas públicas para a região. Com o PPCDAM (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal), o governo brasileiro formulou, em 2004, uma política coerente para enfrentar o desmatamento que, de fato, alcançou resultados positivos.

Com o governo Bolsonaro, começa uma ruptura com estes avanços. Na base dessa mudança radical está uma percepção diferente da região:

- a noção de que o desmatamento deveria ser impedido foi abandonada (apesar de algumas declarações genéricas sobre o combate ao desmatamento como um objetivo)
- O eixo “conservação com uso sustentável” e a ampliação e consolidação de UCs desapareceu das políticas públicas
- Fim de demarcação de terras indígenas
- Desmonte do Ibama, do ICMBio e da Funai

- ONGs não são mais vistas como parceiras de cooperação e de políticas públicas, mas como inimigas (“um câncer”)
- Velhas ideias de desenvolvimento através de projetos de infraestrutura (estradas, ferrovias) voltaram
- Os militares ocupam lugar central nas políticas para a Amazônia.

A ruptura é radical e óbvia. O cancelamento do Fundo da Amazônia, por exemplo, considerado de importância global, sinaliza esta mudança. Ainda assim, a cooperação alemã com o Brasil permanece. Por exemplo, o apoio ao CAR (Cadastro Ambiental Rural) continua e é visto do lado alemão como uma política chave para a Amazônia. E enquanto a cooperação com o Ministério do Meio Ambiente dirigido por o ministro Ricardo Salles praticamente parou, novas cooperações são assinadas com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, com o objetivo de tornar a agricultura mais sustentável. Entretanto, não foi apenas o governo Bolsonaro que mudou a pauta da cooperação. Na verdade, o foco em atores sociais como povos indígenas, comunidades tradicionais, ribeirinhos e agricultura familiar foi substituído pela aposta em “soluções” técnicas como o CAR. E a pauta “conservação com uso sustentável” deu lugar a uma cooperação com o setor agrícola. Cadeias produtivas sem desmatamento, soja sustentável e bioeconomia são as novas palavras mágicas.

Neste contexto, o estudo tenta sistematizar algumas experiências e lições da cooperação internacional e especialmente da Alemanha, na Amazônia. Assim, aparecem acertos e limites. No contexto atual, é de profunda importância fazer este balanço para deixar claro que muitas iniciativas dos últimos anos deram certo e que tanto o governo brasileiro como a cooperação as abandonou não por problemas, mas por causa alterações nas prioridades políticas. Olhamos para o passado não para alimentar nostalgias e concluir que tudo era melhor antes. Mas, num momento de ruptura com a avanços e consensos, as experiências do passado podem ensinar muito para um futuro diferente.

INTRODUÇÃO

Não resta dúvida: a proteção da floresta tropical está passando por maus bocados no Brasil. Com a eleição de Jair Bolsonaro como presidente do país, o governo está sob a responsabilidade de uma política que defende abertamente o desmonte da legislação ambiental atual. Aqui não cabe empregar eufemismos ou meias palavras. Em uma declaração de maio de 2019, sete ex-Ministros do Meio Ambiente dos cinco últimos presidentes brasileiros descreveram os ataques à governança ambiental brasileira com palavras fortes: “Estamos diante de um risco real de aumento descontrolado do desmatamento na Amazônia”. Bolsonaro declarou, em diversas comunicações, que a “coibição” da política ambiental está entre os focos da sua política. “Estamos tirando o Estado do cangote daqueles que produzem” é uma declaração típica de Bolsonaro perante representantes do agronegócio.

Isso também representa um sério desafio à cooperação para o desenvolvimento (CD) alemã, pois a proteção da Amazônia tornou-se um campo de ação importante há mais de 25 anos. A CD alemã já teve experiências de sucesso e de frustrações. No entanto, sempre pôde contar com um consenso imperante entre a política ambiental brasileira e a cooperação internacional no sentido de que a preservação da floresta tropical brasileira — a maior região de floresta pluvial do mundo — é uma meta da política nacional e, ao mesmo tempo, representa uma contribuição fundamental para atingir as metas das convenções da ONU sobre clima e biodiversidade. O ponto de partida decisivo foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992. Naturalmente, a própria conferência foi o resultado de um demorado desenvolvimento. Ainda assim, ela marcou uma virada na política ambiental global e na própria política brasileira. Desde 1992, a política amazônica brasileira está intimamente associada à cooperação internacional. Nas seções seguintes, serão mostradas as linhas gerais dessa cooperação, juntamente com experiências e resultados. Diante do desenvolvimento atual, esse empreendimento pode parecer inútil, pois subitamente nos deparamos com dúvidas sobre se realmente há algo a ser feito ou salvo nas condições adversas. De qualquer maneira, mesmo em épocas difíceis é útil e necessária uma reflexão sobre como e em que áreas a cooperação internacional pode atuar para dar seguimento a abordagens importantes e que fazem a diferença.

O nosso texto se concentra na colaboração para o desenvolvimento alemã na região amazônica. Contudo, não se deve esquecer que a CD alemã também prestou importantes contribuições para a preservação das florestas tropicais em outras regiões brasileiras fora da Amazônia (Mata Atlântica). Igualmente, não avaliaremos projetos específicos: reconstituiremos as linhas gerais da cooperação e refletiremos a respeito.

Nos últimos anos, a CD na Amazônia desenvolveu um perfil de conteúdo bem claro, em três documentos:

- Plano 139 do Ministério Federal de Colaboração e Desenvolvimento Econômicos: “Colaboração para o desenvolvimento com povos indígenas na América Latina e Caribe”, de 2006
- Documento estratégico 6 do Ministério Federal de Colaboração e Desenvolvimento Econômicos: “Colaboração para o desenvolvimento política com parceiros globais”, de 2015
- Plano de ação florestal da CD alemã de 2017: “Um mundo que precisa de florestas”

Obviamente, as posições apresentadas nesses documentos estão associadas a diversos outros artigos, estratégias setoriais e acordos internacionais. Porém, oferecem uma boa síntese do posicionamento alemão. Suas metas são fundamentadas nas seguintes dimensões:

- A redução do desmatamento é um objetivo central da CD alemã nas áreas de floresta e, portanto, na Amazônia. Isto está intimamente relacionado à política de mudanças climáticas: redução do desmatamento significa redução das emissões de CO₂. Além disso, é atendido o objetivo global da preservação da biodiversidade. Atualmente, a CD alemã no Brasil concentra-se preponderantemente na preservação dos ecossistemas naturais.
- A floresta tropical é reconhecida expressamente como o espaço vital de povos indígenas e comunidades tradicionais. A proteção dos seus direitos e modos de vida é um elemento importante de qualquer CD na Amazônia.
- O fortalecimento da sociedade civil é enfatizado explicitamente como objetivo da CD alemã das regiões de floresta (por exemplo, na estratégia florestal do 9º campo de ação).

A CD alemã pode realmente contribuir para esses objetivos? A CD alemã está estruturada corretamente na Amazônia? Essas são as perguntas gerais que demarcam os limites deste estudo. Na política florestal internacional, a redução do desmatamento como resultado mensurável deslocou-se visivelmente para o ponto central, incluindo o estabelecimento de um mecanismo específico de redução de desmatamento (REDD+) e a orientação a resultados mensuráveis que lhe é associada. A questão das consequências que essa orientação terá e como elas se coadunam com as outras finalidades da CD (garantia de direitos e participação da sociedade civil) é também uma problemática da análise que segue.

Um grande número de projetos e programas foi abraçado e implementado na Amazônia desde 1992. Uma exposição abrangente obrigatoriamente exclui a pretensão de ser uma apresentação completa e detalhada. Na verdade, há um grande número de avaliações específicas que fornecem bons fundamentos para análise. Com base nelas, trabalharemos a seguir algumas “lições aprendidas”, também apontando pontos críticos. Foram essenciais para o presente estudo diversas entrevistas e conversas mantidas no Brasil e Alemanha, principalmente entre setembro de 2018 e março de 2019.

1 1992 e suas consequências — um novo começo na proteção das florestas tropicais

1.1 Resumo da história anterior

Todo começo pressupõe uma história anterior. Isso vale também para o ponto inicial escolhido aqui, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também chamada de Rio 92.¹ A Rio 92 teve como pressuposto vários anos de desenvolvimento, que não cabe resumir sistematicamente aqui. No que segue, lançaremos apenas algumas luzes importantes para a reorientação da política de desenvolvimento na Amazônia.

Desenvolvimento sustentável — o nascimento de uma receita de sucesso

Os anos 1980 foram o berço de uma das reorientações conceituais mais bem-sucedidas das últimas décadas. Eles marcaram a ascensão do conceito do “desenvolvimento sustentável”, que, apesar de muitas críticas e diversas desconstruções, segue tendo grande influência até hoje e, através da formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, com 15 anos de vigência a partir de 2016), continua sendo o *framework* determinante. Um conceito de sucesso precisa ser impreciso o suficiente para ganhar diversos significados. No entanto, por mais vago que seja, também não pode ser totalmente sem sentido. O conceito de desenvolvimento sustentável reuniu os discursos do desenvolvimento e do meio ambiente, e contribuiu para apaziguar antigas animosidades. Se Delfim Netto, que por muito anos foi Ministro da Fazenda durante a ditadura militar, chegou a dar “boas-vindas à poluição” porque esta era um sinal de desenvolvimento, hoje pelo menos se tentar superar discursivamente essa contraposição. Preocupações ambientais são englobadas pelo discurso do desenvolvimento e, com isso, não são mais um obstáculo ao mesmo, mas uma condição da sua sustentabilidade. O conceito de “desenvolvimento sustentável” revela-se, em diversos aspectos, uma genial fórmula de compromisso. “Ecologia e economia, que haviam travado tantas aparentes batalhas

1 Nome oficial: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992. Às vezes erroneamente chamada de Eco 92 ou Cúpula da Terra..

infrutíferas, foram unidas no *desenvolvimento sustentável*, da mesma forma que meio ambiente e desenvolvimento tornaram-se os temas condutores do Norte e do Sul” (Radkau, 2011, p. 559).

Desafios globais

Ao passo que tópicos como poluição ambiental e energia nuclear eram há muito tempo focos do movimento e dos debates ambientais, os problemas ambientais globais ganharam importância nos anos 1980. Um exemplo paradigmático disso foram o buraco na camada de ozônio e sua resposta bem-sucedida: o Protocolo de Montreal, que entrou em vigor em 1989.

No entanto, foi principalmente a mudança climática que logo foi percebida como a ameaça global nº 1. Em 1986, a revista alemã “Der Spiegel” lançou uma manchete espetacular: “O clima está saindo dos trilhos”, ilustrada com uma imagem da Catedral de Colônia submergindo no mar. A essa altura, o risco da crise climática já tinha entrado na consciência pública — logo influenciando fortemente a política. O dióxido de carbono (CO₂) e outros gases de efeito estufa foram identificados como os principais responsáveis pelo perigoso aquecimento da Terra. Assim, o CO₂ tornou-se o vilão central da política ambiental global, e começou a luta contra as emissões de CO₂.

Outra descoberta menos chamativa, mas também relevante, é que a diversidade de espécies na Terra diminuiu drasticamente com a destruição dos habitats naturais. Em 1982, Paul e Anna Ehrlich publicaram um livro de sucesso com o atualíssimo título “Extinction” (“Extinção”), no qual os renomados cientistas da Stanford University chamavam a atenção para a crescente extinção de formas de vida no planeta. A extinção de espécies logo foi compreendida como perda de biodiversidade e definida como perda de diversidade genética. Com isso, a proteção da natureza ganha uma conotação toda nova. Agora não se trata mais da preservação dos pobres bichinhos e dos espaços naturais, mas de garantir os fundamentos da vida da humanidade. A perda da biodiversidade ameaça as bases da evolução, mas também o desenvolvimento de novos remédios ou sementes resistentes. A velha e boa natureza transforma-se em “recursos naturais”.

A ascensão das florestas

Sem dúvida, as florestas lucraram com o fato de que a mudança climática é cada vez mais percebida como o problema ambiental global nº 1 e que o problema da perda de biodiversidade ganha cada vez mais lugar na consciência do público. A preservação da floresta é altamente relevante para ambas as questões. É verdade que a destruição das florestas tropicais não está sendo percebida só agora, mas está ganhando nova importância. Se antes ela era vista mais como a destruição do espaço de povos indígenas e de uma paisagem especialmente bela, hoje é percebida como um aspecto importante de problemas ambientais globais. As florestas pluviais tropicais são as regiões com a maior biodiversidade do planeta e constituem gigantescos reservatórios de CO₂. Isso dá toda uma nova fundamentação à proteção das florestas, que se torna visivelmente uma parte da política climática e, assim, ganha uma posição

central na agenda ambiental internacional. Não admira que isso traga a atenção global à maior região de floresta tropical do mundo — a Bacia do Rio Amazonas.

Sociedade civil e a crítica do desenvolvimento

Há ainda um outro motivo importante para a reorientação da cooperação internacional na Amazônia. Nos anos 1980, a crítica à política de desenvolvimento internacional ganhou relevância e visibilidade. Susan George chamou o desenvolvimento de “monstro sanguíneo”.² Em particular, programas e projetos do Banco Mundial foram alvo de críticas, e reuniões do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) atraíram protestos em escala mundial. Assim, em 25 de setembro de 1988, 80.000 pessoas foram para as ruas de Berlim Ocidental para protestar contra essas duas organizações de “Bretton Woods”. Um ponto focal da crítica ao Banco Mundial eram seus projetos na Amazônia, especialmente o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil — POLONOROESTE (1981–85), que, entre outros, promovia a construção de uma estrada na região amazônica de Rondônia. Foi o norte-americano Bruce Rich, do Fundo de Defesa Ambiental (EDF), que tornou públicas as críticas ao projeto e, em uma audiência com uma comissão parlamentar norte-americana, atingiu notoriedade mundial: “Em nome dos grupos ambientais brasileiros, eu conclamo o Banco a interromper a construção da estrada e repensar a política em Rondônia”.³

O programa POLONOROESTE direcionou as críticas às consequências ecológicas catastróficas da política do Banco Mundial. Isso pôs a “questão ambiental” no foco das críticas aos projetos de desenvolvimento internacionais. O influente livro “Mortgaging the Earth” (“Hipotecando a Terra”), de Bruce Rich, trabalha bem esse ponto.

De qualquer forma, em fins dos anos 1980 a cooperação internacional esteve sob fogo cerrado, com consequências crescentes. O novo começo, sob o rótulo de “desenvolvimento sustentável”, ergue-se sobre os escombros do desenvolvimento dos anos 1980. Formou-se também uma sociedade civil diversificada, que acompanha criticamente as cooperações internacionais. O tema da destruição das florestas pluviais tropicais também ganhou relevo nessa sociedade civil. Na Alemanha e outros países, formaram-se grupos como “Salve a Selva” (1986), “Pro Regenwald” ou “ARA”, que atraíram considerável atenção da mídia com uma campanha pelo boicote à madeira tropical.

2 A citação é retirada de Radkau (2011, p. 559), em um breve resumo da crítica ao paradigma desenvolvimentista, que contou com a influência de Vandana Shiva.

3 The World Bank: Its First Half Century (vol. I e II), editado por Devesh Kapur, John P. Lewis e Richard C. Webb, p. 662.

“Salve a Selva!”

O grito “Salve a Selva!” tornou-se um slogan central do movimento ambiental na Alemanha Ocidental dos anos 1980, em sua voga ecológica. Jogos de tabuleiro, documentos e imensos pôsteres levaram a floresta tropical para inúmeros quartos de crianças e salas de aula, popularizando um tema político que até então era discutido primordialmente por especialistas. Foi precisamente o debate sobre a selva em roupagens aparentemente novas que revelou, com o exemplo das suas representações culturais, um *melting pot* de motivos e ideias cujas raízes penetram fundo na história intelectual europeia. A sondagem dessas relações pode explicar por que uma floresta tropical a milhares de quilômetros de distância pôde tornar-se um poderoso memorial ecológico em países como a Alemanha e quais implicações, contradições e problemas isso implicava.

<http://umweltunderinnerung.de/index.php/kapitelseiten/entgrenzungen/101-der-amazonische-regenwald/117-der-amazonische-regenwald>

Enquanto isso, no Brasil: aproximações à sustentabilidade

O debate internacional sobre o fracasso dos projetos de desenvolvimento na região amazônica foi um importante pressuposto do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Porém, a própria prontidão do Brasil em se envolver com tal programa foi de importância fundamental: para isso, foi preciso efetuar uma ruptura com o paradigma que há décadas determinava a noção brasileira de desenvolvimento da Amazônia.

Apesar de muitas oscilações e também contradições internas, pode-se identificar duas vertentes estratégicas principais nos anos 1960 e 70: por um lado, a “abertura” agropecuária, tanto pela colonização de pequenos agricultores quanto pelo fomento de grandes criações de gado; por outro lado, o fomento de grandes projetos na área de minas e energia. A exploração da maior mina de minério de ferro do mundo pelo Projeto Grande Carajás, a Hidrelétrica de Tucuruí e a Estrada Transamazônica são os monumentos paradigmáticos dessa época. Nas décadas de 1970 e 80, grandes porções da Amazônia foram brutalmente desfiguradas. Após anos de intenso “desenvolvimento”, o patrimônio florestal estava consideravelmente reduzido, mas o êxito econômico era muito duvidoso. A renda per capita do Estado mais industrializado da região, o Pará, cresceu apenas 1,29% entre 1975 e 1987, subindo de US\$ 946 para US\$ 958.

4 Cf. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200008. O artigo “Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir”, de Violeta Refkalefsky Loureiro, proporciona um bom panorama.

Nos anos 1980, as ilusões se desfizeram, e a crítica internacional à política de desenvolvimento do Banco Mundial teve repercussão no Brasil também. Com o fim da ditadura militar (1984), ganharam força no Brasil uma sociedade civil crítica e uma oposição política que tematizava cada vez mais as questões ambientais.

Três incidentes marcam nitidamente o fim das esperanças eufóricas de desenvolvimento na Amazônia. Em 1987, o presidente José Sarney declarou uma moratória na qual o Brasil parou de pagar sua enorme dívida externa. A expectativa de que o Brasil iria subir ao posto de potência econômica através das imensas riquezas da Amazônia finalmente revelou ser uma ilusão. Em dezembro de 1988, o assassinato de Chico Mendes, no Acre, abalou o público internacional. O líder do movimento dos seringueiros havia se tornado um ícone da luta contra a destruição da floresta tropical através de ações de bloqueio contra o desmatamento. Com os seringueiros, manifestou-se um segundo movimento social que, além dos povos indígenas, defendia-se contra o desmatamento.

Em 1989, o protesto contra a megabarragem no Rio Xingu atraiu atenção mundial. Com esse protesto, povos indígenas foram percebidos como atores pelo público internacional e atingiram grandes realizações: os planos hidrelétricos foram pelo menos provisoriamente suspensos, o Banco Mundial retirou a linha de crédito de US\$ 500 milhões que aprovara para o setor energético e os ambiciosos planos do governo de construir quarenta barragens no Amazonas até 2010 foram para o cesto de lixo.

Todos esses desenvolvimentos tornaram o debate sobre o futuro da Amazônia mais aberto e diversificado. Uma expressão clara dos novos tempos foi a Constituição Federal de 1988, que reconheceu expressamente os direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Isso também estabeleceu um novo ponto de abordagem estratégica para a cooperação internacional.

Porém, há uma ideia que sobrevive nos novos tempos e se mantém até hoje incrustada na sociedade brasileira: a cooperação internacional ameaçaria a soberania nacional na Amazônia. Repetidamente faz-se alusão a uma intenção internacional de se apropriar da Amazônia e desmembrá-la do Brasil. Há inclusive uma considerável coleção de citações que sugerem tal má intenção. Um ponto especialmente sensível nesse contexto é a questão indígena e sua autodeclaração como “povos indígenas” ou “nações indígenas”. Um fator importante da atuação internacional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em diversos governos foi e segue sendo o medo de perder soberania.

A caminho do PPG7⁵

Todos esses desenvolvimentos promoveram um novo começo para a política florestal internacional, que até então era dominada pelo Plano de Ação de Florestas Tropicais (IFAP)

5 A seguinte exposição da história do PPG7 baseia-se essencialmente na tese de Helmuth Hagemann (“Not Out of the Woods Yet – The Scope of the G-7 Initiative for a Pilot Program for the Conservation of the Brazilian Rainforests”, Saarbrücken, 1994), onde se encontra uma análise minuciosa da criação e fase inicial do programa.

da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO). No fim dos anos 1980, a crítica ao TFAP já era quase um consenso. No contexto da ITTO, a “questão florestal” era fortemente ligada ao uso da madeira. A perda de importância da ITTO e do TFAP é sintomática da mudança de visão sobre a floresta. Suas funções são vistas de modo mais abrangente pelo discurso em ascensão sobre clima e biodiversidade, e a floresta é vista menos como repositório de madeira e mais como um habitat. A silvicultura europeia definira a floresta como um espaço econômico que, acima de tudo, produz madeira. Assim, o desafio decisivo era, através de manejo adequado, configurar uma produção madeireira sustentável para que não se tire da floresta mais madeira do que ela pode “produzir” de volta. A silvicultura alemã se via, e ainda vê, como praticamente a inventora da ideia de sustentabilidade. Contudo, agora fica cada vez mais visível que a perspectiva silvicultora da floresta tropical, que também é entendida como habitat de seres humanos, não basta. A ideia condutora da silvicultura sustentável cada vez mais dá lugar a uma perspectiva de desenvolvimento sustentável.

Cúpula do G7 em Houston, Texas, 1990

Em 1988 e 1989, o governo federal alemão aprovou a concessão de importantes verbas para programas ambientais e florestais após tratativas bilaterais com o Brasil⁶. Em 1990, os EUA lançaram um programa para a Amazônia brasileira. O contexto a que aludimos brevemente e o acúmulo de compromissos financeiros constituem os pressupostos para a questão das florestas tropicais formar um dos temas fundamentais da Cúpula do G7 em Houston, em 1990.

Do ponto de vista atual, é surpreendente que a floresta tropical (com menção explícita ao Brasil) seja citada tão enfaticamente no documento conclusivo da reunião, embora a ordem mundial estivesse sendo posta de cabeça para baixo naquela época, com o fim da União Soviética e a unificação alemã se desenhando. Isso reflete a imensa relevância global que as florestas tropicais — e, portanto, também a Amazônia — assumiram nos anos 1980. Com isso, estava aberto o caminho para a elaboração do PPG7:

“Estamos determinados a tomar medidas para aumentar as florestas, ao mesmo tempo que protegemos as existentes e reconhecemos os direitos soberanos de todos os países de fazer uso dos seus recursos naturais. A destruição das florestas tropicais atingiu proporções alarmantes. Nós apreciamos o comprometimento do novo Governo do Brasil de ajudar a conter essa destruição e proporcionar uma gestão sustentável da floresta. Apoiamos ativamente esse processo e estamos prontos para um novo diálogo com os países em desenvolvimento sobre maneiras e meios para apoiar os seus esforços. Estamos dispostos a cooperar com o Governo do Brasil em um programa-piloto abrangente para debelar a ameaça às florestas pluviais tropicais desse país.

6 Originalmente, os meios eram destinados a toda a região das “florestas tropicais”.

Pedimos que o Banco Mundial elabore essa proposta, em estreita cooperação com a Comissão das Comunidades Europeias, que deverá ser apresentada, o mais tardar, na próxima Cúpula Econômica.”

1.2 O PPG7 — um programa-piloto para as florestas brasileiras

Houston foi a largada para um extenso programa relativo a florestas tropicais, mas nos anos seguintes ainda houve complicadas negociações que se estenderam até finalmente chegarem a um resultado e um nome: o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)⁷, concebido essencialmente em 1991. As negociações foram complexas, não cabendo traçá-las integralmente aqui. No entanto, um olhar retrospectivo para a origem do PPG7 tem mais que valor meramente histórico. O PPG7 representou uma virada na política internacional acerca das florestas tropicais, acompanhada de um amplo debate na sociedade. Assuntos até hoje relevantes foram trazidos à baila, levando a resultados consideráveis, cuja reconstituição sintética segue sendo importante para as discussões atuais, ainda mais que não ocorreu nenhum desenvolvimento posterior das abordagens positivas depois do PPG, embora isso certamente fosse possível. Em vez disso, o programa Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation — REDD+) trouxe uma nova abordagem, no mínimo controversa, para o centro da cooperação internacional na Amazônia.

A concepção do PPG7 — elementos e atores centrais

O programa nasceu em um contexto internacional propício. Além dos momentos já mencionados, havia a conjuntura que preparou a conferência Rio 92.

O decisivo aí é que também o contexto nacional contou com desenvolvimentos que deram suporte a um programa internacional para a Amazônia. O Ministério de Meio Ambiente (MMA) trabalhava com empenho, representando posições apoiadas por um programa internacional.

No entanto, o debate acerca do programa mostrava também uma cisão dentro do próprio governo. Especialmente, o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) teve uma atuação cética e de refreamento — um conflito que até hoje não desapareceu. Outros ministérios também se comportaram de maneira cética, indiferente ou desinteressada.

Conceitualmente, o PPG7 alia objetivos ecológicos ao desenvolvimento econômico e social.

7 Diversos títulos e grafias foram usados ao longo da história do programa. Em algum momento, estabeleceu-se a denominação que usamos aqui.

O objetivo geral é: “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais através da implementação de projetos pioneiros que contribuam à redução contínua da taxa de desmatamento no Brasil”⁸.

A redução do desmatamento como meta explícita foi uma inovação importante. O PPG7 inclui na sua concepção os povos indígenas e as comunidades tradicionais da Amazônia como grupos-alvo centrais e compromete-se com a colaboração com a sociedade civil. A participação é considerada importante. Isso representou um salto quântico em relação a abordagens como o TFAP.

O PPG7 traz consigo o poder concentrado do grupo G7. Porém, esse grupo nem sempre se mostra coeso.

Os quatro objetivos do PPG7

- demonstrar a viabilidade da harmonização entre objetivos ambientais e econômicos nas florestas tropicais;
- ajudar a preservar os enormes recursos genéticos de que estas dispõem;
- reduzir a contribuição das florestas brasileiras na emissão de gás carbônico; e
- fornecer um exemplo de cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas questões ambientais globais (BANCO..., 1992).

Versão alemã dos objetivos retirada de Scholz, 2002:

https://www.die-gdi.de/uploads/media/Entwaldung_und_Entwicklung_umweltpolitischer_Institutionen_in_Amazonien.pdf

As negociações causaram frustrações do lado brasileiro. Por um lado, os brasileiros ficam incomodados que os financiadores insistam em detalhes e aprimoramentos e rejeitem as primeiras sugestões brasileiras. Por outro lado, as altas expectativas financeiras não são satisfeitas. Enquanto no início se falava de somas superiores a um bilhão de dólares, o volume efetivo de dotações financeiras chega a apenas US\$ 250 milhões; aproximadamente metade desse valor foi assumido pela Alemanha. O PPG7 tornou-se um programa em que o Banco Mundial e a Alemanha são os atores centrais do polo doador. Porém, a verdadeira surpresa é que a elaboração do programa superou grandes resistências e uma troca de governo do lado brasileiro. Em 15 de março de 1990, Fernando Collor assumiu como o primeiro presidente eleito após o fim da ditadura militar. Collor, uma figura nova na política, tirara muito proveito da sua retórica anticorrupção e de uma grande frustração política, sem ter conceitos claros sobre questões ambientais. Para surpresa geral, Collor nomeou como Secretário do Meio Ambiente o ativista ambiental

8 <http://documents.worldbank.org/curated/en/880921468238160692/pdf/9241002005Dec10t-0PUBLIC0Box0385367B.pdf>

José Lutzenberger, conhecido nacional e internacionalmente⁹. Isso foi visto pela maioria como uma reação à pressão internacional à qual o Brasil era submetido pela destruição da floresta tropical.

Essa pressão internacional, o momento político da Rio 92 e o fortalecimento de um movimento ambiental no Brasil durante a redemocratização constituem os elementos decisivos para um período propício, uma “janela de oportunidade” que possibilitou a conclusão exitosa das negociações.

Porém, o momento era difícil. O governo Collor foi recebido desde o início com grande desconfiança e críticas veementes por parte dos movimentos sociais. Durante as eleições, eles haviam apoiado Lula, que inicialmente nomeara Fernando Gabeira, do movimento verde, como seu vice-presidente. Após uma eleição desleal, Lula perdeu por uma margem ínfima. Internacionalmente, o Banco Mundial estava sob fogo cerrado — entre outros motivos, pela sua política desastrosa na Amazônia. A arena em que o PPG7 surgiu também era complexa.

Assim, não surpreende que grandes parcelas da sociedade civil brasileira tenham encarado o PPG7 com ceticismo ou rejeição num primeiro momento. As negociações foram desde o princípio acompanhadas por um debate crítico.

Em julho de 1991, logo antes da aprovação formal do PPG7, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) foi fundado e uma declaração relativa ao PPG7 foi divulgada. Essa declaração enfatiza as oportunidades do programa, mas conclama a participação da sociedade civil e medidas para garantir as Unidades de Conservação (UCs). É expressado extremo ceticismo quanto às capacidades operacionais do IBAMA e da FUNAI. A mensagem fundamental da declaração é o acompanhamento crítico, e o GTA engloba um campo de atores que será de extrema importância para o posterior acompanhamento do PPG7 e o desenvolvimento da sociedade civil na Amazônia. Entre os signatários da primeira declaração está o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), que havia conquistado grande importância e autoridade moral após o assassinato de Chico Mendes, em dezembro de 1988.

Contudo, logo revelou-se que esse posicionamento não era unânime. Na preparação para a Rio 92, formou-se um fórum de ONGs brasileiras que não estavam incluídas nas negociações. No debate pela participação, revelaram-se alguns importantes aspectos da CD na Amazônia que também foram cruciais para o desenvolvimento posterior.

O fórum brasileiro tomou uma posição nitidamente mais crítica em relação ao PPG7 do que o GTA. Em um comunicado de maio de 1991, membros do fórum registraram uma grave falta de participação e debate público, e exigiram a parada das negociações exatamente

9 O Ministério do Meio Ambiente só foi criado oficialmente em 1992. Seu antecessor era a SEMAM/PR (Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República).

para possibilitar isso. Em junho de 1991, a Friends of the Earth organizou em Luxemburgo um seminário internacional cujo resultado foi uma crítica construtiva. Porém, essa crítica não foi compartilhada por todos. Por exemplo, a COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira) inicialmente rejeitou o programa. Com isso, dois campos de atores diferentes se formaram na sociedade civil: um lutava por influência e participação no programa, o outro combatia o programa e exigia pelo menos mais tempo para o debate.

Atrás dessas hostilidades nada incomuns, porém, havia dois questionamentos fundamentais cuja relevância transcendia a política quotidiana. Por um lado, criticava-se que o GTA tivesse se originado na esfera imediata do PPG7, sendo inclusive fundado em instalações dos órgãos ambientais brasileiros. Por isso, o GTA sempre foi suspeito de ter ligações próximas com organizações e financiadores públicos. Era questionável a criação de uma organização específica de participação em vez de um diálogo com estruturas existentes da sociedade civil. Essa colaboração com as autoridades ambientais implicava o embaralhamento das fronteiras entre sociedade civil e governo — certamente também porque as autoridades às vezes operavam como uma ONG dentro do aparato estatal, precisando de apoio urgente para o trabalho de lobby interno. Nos anos seguintes, diversos líderes da sociedade civil acabaram ocupando cargos no governo.

O ponto de vista do Banco Mundial: o Brasil não estava pronto

“Qualquer análise da implementação do PPG7 deve considerar as circunstâncias em que esse programa foi lançado, em 1990–92. As circunstâncias especiais que explicam muitos dos problemas subsequentes de implementação eram: o programa piloto foi proposto ao Brasil por outros países; (...) o Brasil não estava suficientemente preparado naquele momento para ingressar em uma parceria internacional do tipo visado pelo G7 porque não fora atingida a coesão necessária para uma coalizão política que envolvesse os Ministérios Federais e nove Estados, sem falar da sociedade civil e do setor privado. [Estas circunstâncias] também respondem pela razão inicial, e a mais importante, do *ownership* limitado apresentado pelo Governo Brasileiro.” (BANCO MUNDIAL, 1999a, § 18).

<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a06.pdf>

A crítica ao PPG7 também mirava em um importante aspecto programático da iniciativa. ONGs, como a influente FASE, identificaram na seleção dos grupos-alvo primários do PPG7 um erro crucial, baseado em uma visão deficiente para a Amazônia. O PPG7 previa um subprograma bem-definido para povos indígenas e o fomento de reservas extrativistas,



um conceito originado da luta dos seringueiros. Estes estavam organizados no CNS (Conselho Nacional dos Seringueiros) e contavam com o apoio de ONGs influentes. No início, eles desempenharam um papel de destaque no PPG7 e no GTA. Por outro lado, não havia um subprograma para a agricultura de pequeno porte.¹⁰ O PPG7 claramente priorizava uma Amazônia indígena e extrativista que se adequasse à perspectiva ecológica da utilização sustentável da floresta. Isso ignorava a complexa realidade social da Amazônia e tendia a excluir o maior grupo social do campo, os pequenos agricultores.

A crítica censurava o PPG7 por ter uma visão florestal da Amazônia. “Sob esse ponto de vista, o espaço natural é separado do espaço social. A Amazônia, que antigamente era vista como um vazio demográfico a ser conquistado, agora aparecia como um vazio social a ser preservado.”¹¹

Essa representação limitada da Amazônia está ligada a outra fraqueza conceitual do programa: ele não está fundamentado em uma análise sistemática das causas do desmatamento. É interessante que um capítulo sobre ordem econômica e meio ambiente que constava em uma

10 É interessante notar que o “Fomento de uma agricultura de pequeno porte adequada ao local” era previsto como um campo de ação do PPG7 no documento específico dedicado à floresta tropical. O documento redigido pela KfW e pela GIZ sistematizou as propostas alemãs para o PPG7.

11 Henri Acselrad, *apud* Fatheuer, 1993, p. 38

versão anterior do programa não chegou à versão final do documento. O PPG7 tornou-se um programa ambiental que, em grande medida, põe de lado as condições econômicas e sociais. Isso não deve necessariamente ser atribuído à cegueira dos envolvidos, sendo o resultado de complexas negociações — apontando, portanto, para a questão central de o quê a política florestal e a CD podem ou não fazer nesse contexto.

Visão geral do PPG7

Os programas mais importantes do PPG7:

1. *Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL;*
2. *Projetos Demonstrativos A – PDA e Projetos Demonstrativos para Povos Indígenas – PDPI;*
3. *Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN;*
4. *ProManejo;*
5. *ProVárzea;*
6. *Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA;*
7. Pesquisa e ciência (pouca participação alemã).

Essa listagem reflete a divisão original do PPG7. Ao longo da implementação, duas importantes linhas programáticas vieram se somar: Reservas Extrativistas (RESEX) e Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).

Segundo dados do Banco Mundial e do Ministério do Meio Ambiente do Brasil, um total de US\$ 463,1 milhões foi investido. Cerca da metade desse valor foi contribuição da CD alemã. O PPG7 foi encerrado oficialmente em 2009. Alguns programas, porém, continuaram por mais tempo.

PPG7 — um resumo

É muito difícil analisar ou mesmo avaliar um programa tão complexo e multifacetado através de uma síntese. Portanto, aqui serão investigados apenas alguns pontos que, por um lado, representam o consenso geral das entrevistas e avaliações e, por outro, são relevantes para o presente e o futuro.

Complexidade

A complexidade do programa chama a atenção já à primeira vista. Múltiplas instituições estavam envolvidas no programa: os países financiadores mais a Comunidade Europeia e o Banco Mundial, mas também o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNPD) — através do qual ocorreu a contratação dos funcionários brasileiros na fase inicial — e, naturalmente, as instituições brasileiras: sobretudo o Ministério do Meio Ambiente, mas também os Estados da Amazônia Legal e instituições científicas. Essa complexidade transformou o PPG7 em um monstro burocrático. Todos que trabalharam no PPG7 têm vívidas lembranças dos complicados trâmites internos. Isso certamente contribuiu para essas abordagens complexas terem sido abandonadas após o PPG7.

Peso político

No entanto, o grande número dos envolvidos também tinha um outro lado: com eles, o PPG7 obteve importância política. Segundo diversos depoimentos, muitos dos êxitos do PPG7 só foram possíveis em virtude desse peso político. Isso se aplica especialmente ao Banco Mundial, que representou aspectos do programa no contexto brasileiro com muita visibilidade, intensidade e, em parte, competência. Para isso, o Banco Mundial atuou através de uma representação local em Brasília e também de um corpo consultivo qualificado. O Banco Mundial foi mais ativo que os países financiadores no desdobramento conceitual do programa.

O peso político conjugado do G7 mostrou ser um importante fator e abridor de portas. Em retrospecto, parece quase um milagre que a sociedade civil e os indígenas tenham conseguido tamanha inclusão no programa, em que pese a considerável resistência de algumas das instituições envolvidas.

Ownership

A forte presença dos países financiadores e do Banco Mundial, porém, lança dúvidas de *ownership*. “Será que o programa não é muito centrado nos financiadores?”, era uma pergunta constante já durante a execução do programa. De fato, a história do PPG7 mostra que, no fim das contas, as iniciativas partiam da comunidade internacional e tinham que ser implementadas contra algumas resistências no lado brasileiro. Porém, essa impressão geral deve ser nuançada com mais clareza. O programa era visto por parcelas do Ministério do Meio Ambiente brasileiro como uma grande oportunidade de efetuar mudanças na Amazônia e fortalecer o peso político do ministério no Brasil. Mas isso só se aplica a partes do ministério. Frequentemente, o PPG7 é visto como um corpo estranho mesmo dentro do próprio Ministério do Meio Ambiente — uma tendência fortalecida pela retirada do programa das instalações do ministério, em 2000. Também, os diversos contratos firmados via UNPD proporcionavam um status especial e melhor remuneração ao programa e seus funcionários, mas eram contratos temporários. Portanto, o PPG7 continuava sendo parte de uma lógica de projeto, não se tornando um componente integral da política nacional.

Os indígenas e o PPG7 – uma história de sucesso

Excepcionalmente, aqui há uma unanimidade. O subprograma de demarcação das áreas indígenas é visto como o maior sucesso do PPG7. O fato de isso ter sido possível se deve ao momento político propício no Brasil e ao mandamento constitucional de demarcar as áreas indígenas, mas também ao peso político do programa.

Representantes indígenas também avaliam o subprograma Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI) como um grande êxito. Ambos os programas mostram que a CD é capaz de realizações significativas em determinadas situações.

Participação da sociedade civil como marca distintiva

O PPG7 é marcado por uma participação forte e intensiva da sociedade civil. Com isso, distingue-se fundamentalmente de programas anteriores do Banco Mundial e da CD bilateral — mas infelizmente também dos programas posteriores. Nesse sentido, o PPG7 é realmente um programa excepcional. A participação é avaliada positivamente por todos os entrevistados — pelo menos, ninguém destacou aspectos negativos da participação. Do ponto de vista dos entrevistados da sociedade civil, foi precisamente essa participação que possibilitou os êxitos do PPG7. No início do programa, a ampla participação da sociedade civil foi acompanhada de temores — por exemplo, quanto a um possível clientelismo que pudesse comprometer a qualidade dos projetos. Depois, as avaliações em conjunto não expressaram mais esses temores.

Piloto, demonstração – mas onde fica a estrutura?

O caráter experimental do programa é sublinhado pelo nome tanto do programa geral (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil) quanto de um dos principais subprogramas (Projetos Demonstrativos). Agora, o que exatamente isso queria dizer nunca foi claramente definido, dando ocasião a controvérsias e debates infundáveis. O Banco Mundial defendeu continuamente que os projetos podiam e deviam experimentar para então gerar exemplos positivos que pudessem ser traduzidos em políticas públicas. Como na indústria automotiva, o programa deveria produzir um modelo piloto para depois reproduzi-lo. Essas expectativas não puderam ser concretizadas. Apesar do peso político que acabou ganhando, o PPG7 no fim se mostrou fraco demais ou inadequado para influenciar processos políticos no Brasil.

Preso no setor ambiental

A limitada influência política do PPG7 está indissociavelmente ligada ao fato de o programa ter sido concebido e implementado como programa ambiental. Claro, a cooperação com o Ministério do Meio Ambiente foi fundamental, mas também insuficiente. Isso porque o programa não fora pensado como puramente ambiental, devendo incentivar o desenvolvimento sustentável de uma imensa região. A própria estrutura do Ministério do Meio Ambiente não ajudava, com sua divisão em secretarias temáticas — incluindo uma Secretaria

da Amazônia, comprometida com uma abordagem regional. Era claro para todos os envolvidos e observadores que o PPG7 teria seus limites como programa ambiental, sem conseguir realmente influenciar o desenvolvimento da região. No máximo quando do lançamento dos programas *Brasil em Ação* e *Avança Brasil* (ver quadro), ficou claro que o governo brasileiro planejava sua política de desenvolvimento da Amazônia para além do horizonte do PPG7. Pouco clara (e provavelmente não mais possível de esclarecer) é a questão de se o PPG7 era a única opção possível nas condições da época.

É notável que ainda assim o PPG7 conseguiu fomentar decisivamente abordagens políticas com importantes implicações estruturais para a Amazônia, além de intenções e concepções. A demarcação dos territórios indígenas e o apoio a Unidades de Conservação representam uma importante política estrutural que influenciou fundamentalmente a Amazônia. Hoje há cerca de 500 territórios indígenas e áreas de proteção na Amazônia. Não é por acaso que eles estão no foco dos debates atuais sobre o desenvolvimento da Amazônia.

Planos de desenvolvimento para a Amazônia – *Avança Brasil* e cia.

Em 1996, o governo de Fernando Henrique Cardoso retomou a tradição brasileira de lançar planos de desenvolvimento. O foco do *Brasil em Ação* eram investimentos em infraestrutura. Em 2000, os planos foram continuados e aperfeiçoados pelo *Avança Brasil*, que previa investimentos de cerca de US\$ 40 bilhões na região amazônica. O ponto central era a construção de estradas e vias hídricas. A maior parte dos projetos nunca foi implementada; porém, a infraestrutura da Amazônia foi consideravelmente ampliada desde 1996. Os planos do governo FHC (e também dos governos seguintes) mostram a sobrevivência de antigos paradigmas de desenvolvimento na política brasileira. Autores como Philip Fearnside apontam explicitamente para as contradições entre o *Brasil em Ação* e os objetivos do PPG7. As verbas planejadas também mostram quais eram as verdadeiras prioridades.

Para uma discussão pormenorizada, acesse o artigo de Philip Fearnside e William Lawrance: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2002/Ofuturo%20da%20amazonia.pdf

Fortalecimento do setor ambiental

Os entrevistados do outro lado — o polo alemão da cooperação — salientam que o PPG7 fortaleceu decisivamente o Ministério do Meio Ambiente e, especialmente, as abordagens de política ambiental na Amazônia. Com o PPG7, foi estimulada toda uma geração de colaboradores engajados e qualificados não apenas nos ministérios federais,

mas também em diversos órgãos ambientais do país. O PPG7 inseriu os envolvidos em diversos ambientes de discussão e em processos de planejamento e coordenação. Nesse sentido, a complexidade do PPG7 foi não apenas trabalhosa, mas também exigente e profícua.

O gênero na floresta. Sem perspectivas?

“Em geral, gênero não é um tópico de reflexão e não envolve atividades específicas”,¹² diz o sucinto resumo de uma apreciação das abordagens de gênero no PPG7. Um estudo constata a falta de dados e reflexões. Houve pequenos projetos para a promoção das mulheres e planos de projetos individuais que contemplavam uma perspectiva de gênero, mas isso não reflete uma orientação estratégica ou abordagem sistemática do programa. A cegueira de gênero do PPG7 prolonga-se nos programas que lhe sucederam, faltando uma base para a avaliação de aspectos de gênero neste estudo, que tampouco pôde investigar mais a fundo, dadas as limitações do projeto.

International Advisory Group — IAG

Para o acompanhamento do PPG7, foi montado um grupo de “experts” que se reunia regularmente, visitava projetos e publicava relatórios. O IAG foi um instrumento importante para entabular um diálogo acerca do PPG7 e trazer a ciência e a sociedade para o mesmo. O IAG contou por muitos anos com a participação dos membros Manfred Nitsch e Gerd Kohlhepp; na fase final, com Martin Coy. O importante pesquisador da Amazônia Philipp Fearnside também foi membro do IAG. As ONGs foram representadas pela Amigos da Terra — Amazônia Brasileira, na pessoa de Roberto Smeraldi.

A seguir, faremos uma breve exposição dos efeitos e limitações do PPG7, tomando como exemplo dois subprogramas.

Projetos Demonstrativos (PDA)

Os Projetos Demonstrativos constituíam um componente central do PPG7 e o lugar legítimo para a participação da sociedade civil. Enquanto outros elementos do programa se limitavam

12 Schmink M., García MAG: Bajo el dosel: Género y bosques en la Amazonia. Documentos Ocasionales 125. Bogor, Indonésia: CIFOR, 2015, p. 16. Essa publicação oferece um breve resumo do estado atual da pesquisa.

a grupos-alvo específicos, o subprograma PDA¹³ oferecia a diversos grupos-alvo a possibilidade de submeter e realizar projetos. Os PDAs foram utilizados também por organizações de pequenos agricultores e por ONGs que trabalhavam junto com esses grupos-alvo. Com isso, as críticas que alegavam que o conceito do PPG7 não contemplava esses grupos puderam ser, no mínimo, atenuadas. Até mesmo organizações pertencentes à esfera crítica da sociedade civil relacionada ao fórum na fase inicial do PPG7 submeteram projetos, ocorrendo aprovações. Os PDAs rapidamente criaram um grande espectro de pequenos projetos e um rico repertório de experiências. O mecanismo de financiamento revelou-se suficientemente flexível. Problemas com prestação de contas ativeram-se a uma escala compreensível e limitaram-se a alguns poucos projetos.

É incontestável que, nesse aspecto, os PDAs foram um sucesso, contribuindo para a qualificação de práticas e projetos alternativos na Amazônia e permitindo uma sistematização de bons exemplos a partir da prática. Deve-se salientar especialmente o intercâmbio entre projetos que o PDA possibilitava.

Experiências com a Transamazônica

[O projeto] era mais uma conquista do movimento social para o fortalecimento de um desenvolvimento justo e sustentável na Amazônia. As famílias envolvidas no projeto compreenderam a importância da preservação da floresta nas suas áreas de reserva legal, um passo significativo para o combate à depredação da natureza com o uso do fogo. Para uma parte da sociedade, a valorização da floresta passou a ser vista como fonte de economia, saúde e vida (...).

Uma das maiores contribuições do PDA foi a construção de um debate sólido sobre o modelo de desenvolvimento para a região, tendo a agricultura familiar como foco, aliada ao uso sustentável dos recursos naturais. Muitas mudanças foram provocadas por esse debate na região, entre elas a criação de unidades de conservação e a criação do Fundo Dema, além da proposição de um reordenamento fundiário em que o uso dos recursos naturais fosse discutido por todos.

http://www.cepalforja.org/sistem/documentos/fvpp003a1_completo.pdf

Porém, uma esperança central — o reconhecimento e transmissão dessas experiências — ou não se realizou, ou se realizou apenas em pequena medida. Certamente, um elemento que contribuiu para isso foi o ciclo limitado do projeto. Para muitos projetos, o PDA foi a primeira

13 Projetos Demonstrativos: a letra A caracterizaria os projetos das organizações da sociedade civil; a letra B, os projetos das regiões. A linha B jamais foi realizada.

experiência com atividades voltadas ao processamento e comercialização de produtos. Para esses e diversos projetos que promoviam Sistemas Agroflorestais (SAF), o período de projeto de três anos mais, no máximo, dois anos de extensão não era suficiente — especialmente se havia erros iniciais a serem corrigidos. O mais decisivo, porém, era que o PDA não dispunha de uma estratégia de como projetos poderiam se converter em políticas públicas. Havia no ar a expectativa de que o brilho dos projetos bem-sucedidos atrairia a atenção do Estado, para então influenciar a formulação de novas iniciativas políticas. O isolamento do PPG7 dentro do Ministério do Meio Ambiente não facilitou essa transferência para a política. No entanto, esse isolamento se refletia no próprio PPG7. Praticamente não havia conexões entre os subprogramas do PPG7. Assim, não foi feita uma tentativa sistemática de criar ligações entre o PDA e os programas científicos, e o PDA operou, em grande medida, independentemente do subprograma Projeto de Políticas de Recursos Naturais (PPRN), que almejava a integração com os órgãos ambientais públicos.

No entanto, os PDAs contribuíram para fortalecer a sociedade civil na Amazônia. Eles formaram o polo oposto ao modelo de desenvolvimento que apostava na exploração de recursos e extensão da infraestrutura. Igualmente, eles foram cruciais para o desenvolvimento de experiências e projetos concretos. Essa influência duradoura sobre a cultura política da Amazônia não é fácil de mensurar, mas vem claramente à tona em diversas avaliações.¹⁴

ProManejo

O programa ProManejo teve uma grande importância estratégica para o PPG7, focando num pilar central da sustentabilidade na Amazônia: o uso sustentável da floresta. O foco aí era o manejo florestal, mas também outras formas de uso eram contempladas. Esse programa certamente era o componente do PPG7 que mais previa a inclusão do setor privado, constituindo uma exceção à estrutura do programa, centralizada em Brasília. O escritório do programa foi instalado em Manaus, Amazonas.

A concepção do ProManejo foi acompanhada de um intenso debate sobre o manejo florestal sustentável no Brasil, contando com a participação de um grande número de *stakeholders*. Até hoje, o conceito do programa transmite uma proposta mais rigorosa e consistente para a promoção de um manejo sustentável na Amazônia.

Indubitavelmente, o ProManejo contribuiu para desenvolver uma política florestal sustentável no Ministério do Meio Ambiente. Uma imagem vívida disso é a pessoa de Antonio Carlos Hummel, o diretor brasileiro do programa ProManejo, que depois ascendeu a diretor do

14 Olímpio Brabanti lançou um olhar crítico ao PDA: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2277976013477182>

Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Contudo, a pretensão (em parte, muito ambiciosa) do ProManejo só se realizou parcialmente.

O ProManejo apostou intensamente na certificação da produção madeireira amazônica pelo Forest Stewardship Council (FSC). Isso era compreensível na época, sendo uma abordagem para estruturar o uso da floresta segundo critérios de sustentabilidade. A Precious Woods Amazon, nas cercanias de Manaus, era um dos projetos vitrine mais visitados.

Mas a certificação das florestas naturais da Amazônia é tudo menos uma história de sucesso. Até hoje, só pouquíssimas áreas são certificadas pelo FSC: 15 milhões de hectares, um mero fragmento (menos de 2%) da superfície florestal da Amazônia e por volta de 25% da área total certificada pelo FSC no Brasil. A esmagadora maioria das florestas certificadas pelo FSC são plantações de árvores.¹⁵ Duas condições fundamentais impediram a ampliação de uma silvicultura sustentável: por um lado, uma silvicultura (mais ou menos) sustentável, tal como praticada pela Precious Wood, precisa de muitíssima área.¹⁶ Assim, o empreendimento logo entrou para o confuso mundo dos conflitos fundiários da Amazônia, sendo culpado de propagar o modelo de um “latifúndio verde”. Por outro lado, a silvicultura legal certificada pelo FSC não conseguiu se impor, mostrando-se incapaz de competir com a extração ilegal de madeira.

Uma conclusão realista: Precious Woods – projeto vitrine do ProManejo

Além disso, em países onde grandes volumes de madeira barata e extraída ilegalmente continuam inundando o mercado doméstico, empresas certificadas têm dificuldades para vender seus produtos mais caros. Tornou-se quase impossível para a Precious Woods, uma madeireira suíça que detém concessões madeireiras certificadas no Brasil e no Gabão, vender suas toras no mercado brasileiro, disse Ernst Bruggler, ex-presidente do conselho de administração da Precious Woods. “Isso é porque somos caros demais e há muita extração ilegal que derruba o preço da madeira. Assim, toda a nossa madeira brasileira está sendo vendida internacionalmente [Europa, EUA e Ásia], onde existem mercados dispostos a pagar mais.”

<https://news.mongabay.com/2017/09/does-forest-certification-really-work/>

15 Os 6,2 milhões de hectares de florestas certificadas do Brasil compõem uma quantidade significativa de área certificada no mundo — mais que qualquer outro país tropical. Florestas plantadas respondem por três quartos da área certificada do Brasil, ao passo que a Amazônia brasileira compreende 1,5 milhão de hectares de florestas naturais certificadas. <https://forestsnews.cifor.org/58693/tougher-fsc-certification-guide-lines-would-make-forest-oversight-more-transparent-in-brazil?fnl=en>

16 A Precious Woods possui mais de 500.000 hectares de terra nas proximidades de Manaus. <https://www.preciouswoods.com/de/precious-woods-gruppe/standorte/brasilien>

Diante desse cenário, compreende-se que a avaliação final da KfW sobre o *ProManejo* tenha um tom surpreendentemente crítico — certamente a causa principal disso são as metas altas demais do programa. “No que tange à concepção, a lógica de atuação (especialmente da Fase I) parece claramente superestimada do ponto de vista atual, não podendo, com seus meios limitados e as atividades realizadas, fazer a contribuição almejada ao desenvolvimento de iniciativas para reduzir a derrubada da floresta tropical.”¹⁷

Olhando de hoje, muitos envolvidos estimam o projeto de forma claramente mais positiva. Mesmo assim, o *ProManejo* é visto mais como projeto piloto, laboratório e ofensiva de qualificação, e menos como um programa estrutural que pudesse contribuir essencialmente para reduzir o desmatamento ou fortalecer o setor da silvicultura sustentável.

Um componente importante do *ProManejo* foi o suporte da Floresta Nacional (FLONA) do Tapajós, que hoje abrange 527.319 hectares.¹⁸ As FLONAS pertencem à categoria das áreas de proteção nas quais é permitida uma exploração restrita e regulamentada. As FLONAS foram planejadas desde o início como reservas, a fim de regulamentar a exploração florestal nas regiões públicas da Amazônia através de um processo de licenciamento. O *ProManejo* queria fazer de Tapajós um modelo experimental de aperfeiçoamento e estruturação de uma floresta nacional, constituída desde 1974. Para isso, era fundamental resolver um velho conflito entre as autoridades ambientais e as 4000 pessoas que viviam em 21 comunidades na FLONA já existente. Nesse ínterim, três comunidades foram reconhecidas como indígenas. Na maioria dos casos, elas pertencem ao difuso universo dos ribeirinhos. Originalmente, a população local não estava prevista na FLONA, devendo ser expulsa ou retirada da área de proteção. Cabe ao *ProManejo* o mérito de ter conjugado o conceito de área de proteção com a inclusão das pessoas que vivem nela. As comunidades da FLONA tornaram-se uma parte do conceito e participantes da silvicultura sustentável, que também inclui produtos não madeireiros (óleos e borracha). Hoje em dia, as autoridades ambientais veem a população local como um parceiro, e a população não enxerga mais a floresta nacional como uma ameaça.

Claro, isso não quer dizer que todos os conflitos foram solucionados — as áreas protegidas continuam sendo um campo de embates. Porém, esses embates têm outras causas que 20 anos atrás — um avanço para o qual o *ProManejo* e a cooperação alemã certamente contribuíram. Mesmo assim, o exemplo da FLONA Tapajós não pôde ser transposto para outras regiões por causa das altas exigências de fundos e tempo da sua estruturação.

17 https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-A-D/Brasilien_ProManejo_2012_D.pdf

18 Para fins de comparação, o Parque Nacional do Harz, na Alemanha, com pouco menos de 25.000 ha, é a maior área de floresta protegida da Alemanha.

2 Reorientação da colaboração para o desenvolvimento alemã após o PPG7

“A proteção, conservação e o uso sustentável das florestas têm estado historicamente no centro da cooperação em matéria ambiental entre o Brasil e a Alemanha.” A afirmativa é da declaração conjunta dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, e da Alemanha, Heiko Maas, em abril de 2019. Ela reflete o estágio final de um desenvolvimento cujo ponto inicial foi o PPG7. Com o PPG7, a cooperação na região de florestal tropical tornou-se um componente central da cooperação para o desenvolvimento (CD) no Brasil (cf. também a tabela no Anexo).

Embora o PPG7 tenha sido encerrado oficialmente em 2009, seu fim exato é difícil de precisar, pois alguns programas foram posteriormente integrados no PPG7, seguindo até hoje, como o ARPA. Mas o PPG7 já vinha perdendo sua força e atratividade política, assim como seu perfil claro, desde 2004. Aí começou um processo de redefinição da cooperação nas áreas amazônicas e de floresta tropical, tendo como pano de fundo as experiências do PPG7. A CD na região florestal ganhou um perfil conceitual mais claro, em cuja elaboração as experiências do PPG7 certamente tiveram importância. Esse processo de reorientação também sofreu forte influência de desenvolvimentos internacionais.

A CD alemã foi indiscutivelmente o ator internacional mais relevante do PPG7. Não só cerca de metade das verbas vinha da Alemanha, como também a CD alemã estava representada na maioria dos subprogramas por consultores da GIZ. O DED (Deutscher Entwicklungsdienst — Agência Alemã de Desenvolvimento) também esteve presente em diversos projetos do PPG7 e iniciativas da sociedade civil na Amazônia. Assim, a CD alemã pôde, em diversos níveis, acumular experiências no setor de floresta tropical e política amazônica, assim como estabelecer, firmar e aprofundar intenso contato com as autoridades brasileiras, especialmente no Ministério do Meio Ambiente.

No mínimo desde a Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança Climática de 2007, em Bali, a política internacional de combate ao desmatamento está cada vez mais sob a influência do REDD+. ¹⁹ Assim, a contribuição que a redução do desmatamento pode fazer entra para o centro dos objetivos da política de desenvolvimento. “Se não impedirmos a perda de florestas, não conseguiremos atingir esses objetivos climáticos” (isto é, aqueles definidos

19 Na sua concepção original, o REDD+ enfocava a redução do desmatamento. O aprimoramento do REDD+ contempla também a dimensão da preservação de florestas — para citar os documentos: “Conservação dos estoques de carbono das florestas, gestão sustentável das florestas, otimização dos estoques de carbono das florestas”. Essa ampliação foi oficializada na Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança Climática de 2010, em Cancún.

em Paris), diz o plano de ação florestal da CD alemã. A conexão entre clima e política florestal já estava estabelecida no PPG7, mas agora ganhou um novo impulso. Associando-se à política climática, que cada vez mais entra no foco da atenção mundial, a política de combate ao desmatamento agora podia ganhar em importância e relevância. Assim, ela se tornou um pilar central da política climática, fazendo com que o REDD+ se convertesse em um componente importante das negociações climáticas internacionais.

Existem outros motivos que explicam a atratividade do REDD+. Agora, os pagamentos estão atrelados à redução mensurável e verificável do desmatamento. Isso surge como uma consequência lógica das experiências obtidas com o PPG7, em que foi distribuído muito dinheiro sem que se pudesse comprovar um efeito sobre o objetivo central — a redução do desmatamento. Igualmente, a redução do desmatamento tornou-se cada vez mais o centro da atenção pública. Além disso, especialmente na fase inicial do REDD+, surgiu a esperança de mobilizar consideráveis fundos privados para a proteção da floresta através de comércio de emissões. O Relatório Stern de 2006 já argumentava que as reduções de emissões são uma possibilidade custo-efetiva e de rápida implementação para reduzir o desmatamento e, portanto, as emissões de CO₂.

Um outro elemento para o enquadramento foi a nova abordagem de justificativa da CD no contexto do debate sobre os novos países industrializados. Países como Brasil, China ou África do Sul não podem ser postos na mesma categoria niveladora de “países em desenvolvimento” que Burkina Faso ou Bangladesh. A fim de possibilitar uma diferenciação extra, foi introduzida a categoria dos países/economias emergentes, embora esta também tenha seus defeitos, sendo igualmente uma categoria de definição vaga e passível de diferentes interpretações. Ainda assim, ela dá conta do desejo compreensível de efetuar uma diferenciação dentro do grande grupo dos países em desenvolvimento.²⁰ Na concepção dos países de referência, o Ministério Federal de Colaboração e Desenvolvimento Econômicos da Alemanha resolveu o problema com muita elegância em 2015 com o conceito de países parceiros globais: o foco aqui não é mais uma definição dos países problemáticos, mas a relação específica no contexto da CD. Países parceiros globais caracterizam-se por tamanho e grau de desenvolvimento (países emergentes) e também por sua relevância para processos regionais e globais. O Brasil está incluído nesse grupo junto com China, Índia, Indonésia, África do Sul e México. Isso dá um novo contexto de justificativa para a CD. Para o Brasil, isso significa a substituição do combate à pobreza pela promoção do desenvolvimento sustentável e a cooperação para a resolução de desafios globais (mudança climática e perda de biodiversidade) como uma tarefa importante da CD. A cooperação agora se concentra em duas áreas no Brasil: fomento de energias renováveis e proteção da floresta tropical (Amazônia e Mata Atlântica).

20 Para um bom panorama do debate sobre países emergentes, confira: <https://www.die-gdi.de/uploads/media/1-2004.pdf>

A cooperação na região de floresta é claramente estruturada e concentrada pelo plano de ação florestal. Esse plano define os seguintes pilares, amplamente concebidos, para a CD nas áreas florestais:

- Proteção das florestas e do clima por meio da redução do desmatamento e em conexão com o REDD+
- Reflorestamento
- Fomento de cadeias livres de desmatamento

Todos os três pilares desempenham uma função no Brasil; no entanto, os pilares 2 e 3 ainda se encontram em fase de concepção e preparação, não sendo tratados neste estudo, portanto.

Esses desenvolvimentos na CD alemã correm em paralelo com a reorientação da CD na Amazônia.

2.1 Amazônia no contexto da política nacional e internacional

O início do novo milênio marca a fase de desaceleração do PPG7. Dez anos após a Rio 92, o programa já perdera atratividade e impulso. Estava claro para todos os envolvidos que um programa piloto também tem que ter um fim.

O PPG7 criara uma associação estreita entre a cooperação internacional e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) brasileiro. Apesar de as verbas internacionais não serem importantes para o orçamento brasileiro, elas eram uma importante fonte de financiamento para o MMA em ações e inovações, além de frequentemente poderem ser usadas com mais flexibilidade.²¹ Enquanto a maioria dos financiadores internacionais não deu seguimento à cooperação, a CD alemã ampliou sua cooperação na região de floresta tropical. Com a descontinuação do PPG7, a cooperação bilateral avançou para o primeiro plano.

Desenvolvimentos nacionais e internacionais também foram importantes nesse contexto. Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência, e Marina Silva, respeitada mundialmente, tornou-se Ministra do Meio Ambiente. A nomeação de Marina foi vista amplamente como um sinal de que o governo Lula levaria as questões ambientais a sério. Marina é originária do Acre, um Estado amazônico, e esteve envolvida com o movimento dos seringueiros. Por isso, ela despertou esperanças de uma política efetiva e orientada à ecologia na Amazônia. Se o PPG7 foi extremamente importante no início da nova gestão, pois disponibilizava verbas relativamente flexíveis para projetos, o programa não se encaixava nas perspectivas políticas de Marina. Desde o início ela salientava a necessidade de “transversalidade” na política ambiental, que deveria superar a estreita área de influência do Ministério do Meio Ambiente.

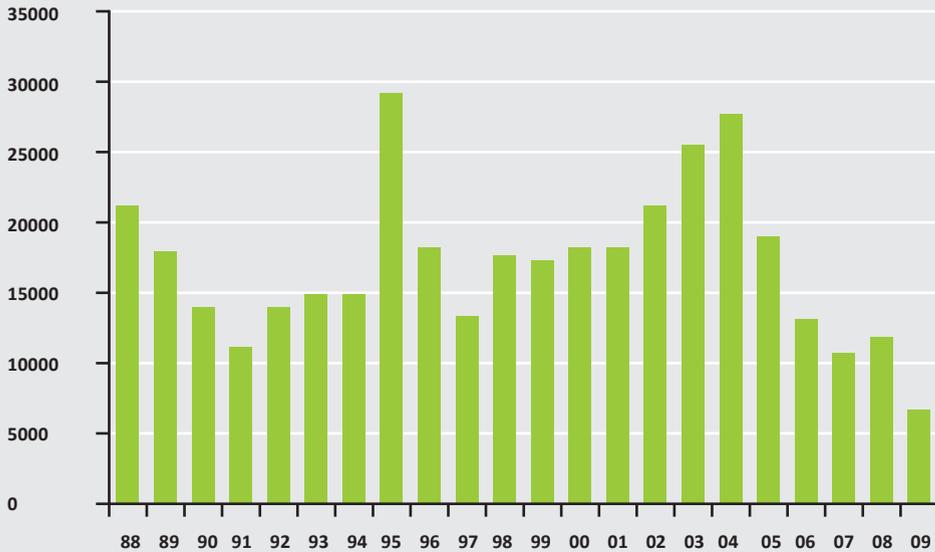
21 Segundo dados do Banco Mundial, pagamentos oriundos de verbas de colaboração internacional (assistência oficial para o desenvolvimento) compõem exatamente 0,1036% do orçamento brasileiro (2016). <https://tradingeconomics.com/brazil/net-oda-received-percent-of-gni-wb-data.html>

A transversalidade tornou-se praticamente uma divisa ou mantra da ministra e sua equipe.

Porém, outra coisa foi decisiva para a desilusão geral e o clamor por novos instrumentos e abordagens políticas.

Figura 1: Taxas oficiais de desmatamento da Amazônia, em km² por ano

O gráfico mostra tanto a visível subida do desmatamento desde 2002, quando Lula foi eleito presidente, quanto sua redução desde 2005.



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE (CC BY SA). Estes são os números que o governo brasileiro também vem utilizando até o momento. Para uma análise completa, acesse:

Em 2003 e 2004, as taxas de desmatamento na Amazônia dispararam. Os picos de 2002 e 2003 ainda podiam ser atribuídos ao governo anterior. Depois, os números de 2004 foram um desastre para a gestão de Lula e Marina. Porém, as taxas de desmatamento entre 1992 e 2004 mostram mais uma coisa. Abstraídas as oscilações, não se constata nenhuma tendência de redução do desmatamento — mas o contrário. A partir de 1998, as taxas parecem ter se consolidado em um nível insustentavelmente alto, para então subirem sensivelmente a partir de 2002. Esses números são percebidos pelos próprios envolvidos no PPG7 como um problema, demonstrando dramaticamente as limitações do programa e um dilema decisivo da CD alemã na Amazônia: as abordagens seguidas pelo PPG7, diversificadas e razoáveis, claramente não conseguiram contribuir para reduzir o desmatamento, apesar de esse ser um objetivo central do programa. O desenvolvimento real das taxas de desmatamento agora apresenta uma lacuna drástica entre as ambições e os meios e recursos utilizados e disponíveis.

A gestão Lula/Marina reagiu à alta dessas taxas com o lançamento de um programa de redução do desmatamento. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) acabou sendo uma inesperada história de sucesso. As taxas de desmatamento caíram enormemente em pouco tempo.

O Brasil reduz o desmatamento — a história de sucesso do PPCDAm

Em 2009, a taxa de desmatamento era de apenas 7.500 km², oscilando nos anos seguintes entre 5.000 e 8.000 km². Entre 2004 e 2011, a redução do desmatamento na Amazônia totalizou 77,5%. Como foi possível chegar a esses números impressionantes? Todos os estudos e investigações concluem que isso foi determinado por uma combinação de diversas medidas. Os elementos decisivos foram a certificação de novas áreas de proteção, o maior controle das derrubadas ilegais, a imposição de sanções maiores e a mobilização da sociedade civil. Dessa forma, o IBAMA elevou em 790% o valor das multas aplicadas entre 2003 e 2007 (de 153 milhões para 1,4 bilhão de reais — no câmbio da época, cerca de 500 milhões de euros). As experiências no Brasil mostram também que controles concentrados nos atores centrais do desmatamento ("drivers of deforestation", em inglês) podem surtir resultados rapidamente. No Pará, os órgãos ambientais e a Justiça deram início a uma ação contra as atividades ilegais de 20 latifundiários e onze frigoríficos que recebiam gado dessas fazendas. A ação levou a multas de 2 bilhões de reais (cerca de 700 milhões de euros) por extração ilegal de madeira. Corporações de produtos alimentícios e redes de supermercado logo cortaram ligações comerciais com as fazendas envolvidas. As zonas de proteção foram ampliadas em 695.363 km² entre 2002 e 2010, sendo que a maior parte delas fica na Amazônia e respeita as atividades econômicas das populações tradicionais. A concentração de municípios com taxas especialmente altas de desmatamento também mostrou ser um sucesso.

Um rápido panorama do PPCDAm, com bibliografia mais aprofundada, encontra-se em "Transforming REDD+: Lessons and new directions" (CIFOR, 2018, p. 107), organizado por Arild Angelsen *et alli*.

As experiências do PPCDAm são centrais para uma avaliação da política amazônica na fase pós-PPG7, pois demonstram que sucessos no combate ao desmatamento são possíveis quando há vontade política e medidas relativamente enérgicas são tomadas. De grande relevância foi o combate ativo e direto do desmatamento ilegal através de medidas reunidas sob o título "comando e controle".

A política climática descobre a selva: a ascensão do REDD+

Desde a Conferência sobre Mudança Climática de 2007, em Bali (COP13), a redução do desmatamento ocupa um lugar de destaque nas negociações climáticas internacionais, influenciando cada vez mais a política brasileira. Os seguintes impulsos e pressupostos contribuíram para a ascensão de REDD+ (Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal) como instrumento da cooperação internacional e da proteção do clima global:

- A redução do desmatamento já tinha sido elevado a objetivo em outros programas; REDD+, porém, teve a coerência de colocá-la no foco e associá-la à redução das emissões de CO₂. A conexão com a política climática global prometeu um novo ímpeto e novos recursos financeiros para a floresta.
- As reduções de desmatamento e emissões são mensuráveis. O REDD+ foi concebido desde o início como um mecanismo orientado a resultados. A conexão com resultados mensuráveis universalmente aceitos (afinal, existe alguém contra a redução de emissões?) tornou REDD+ extremamente atrativo e prometia uma saída para muitos problemas da CD. Isso é especialmente compreensível diante das experiências tidas com o PPG7. Em vez de uma abordagem complexa sem redução mensurável do desmatamento, REDD+ prometia a concentração em um número crucial: as emissões certificadas de CO₂.
- A abordagem baseada em resultados ligaria os pagamentos à assunção de obrigações pelo país receptor. Este agora seria responsável pela realização de metas acordadas concretamente. Assim, o REDD+ fortalece o *ownership* dos países com a floresta.
- O desembolso de verbas associado à comprovação de desmatamento desonera a CD de problemas de legitimidade.
- O REDD+ foi concebido desde o início como um mecanismo de financiamento capaz de levantar enormes somas através da valorização do CO₂ armazenado na floresta e não liberado. A função armazenadora da floresta era entendida como um serviço do ecossistema que poderia ser monetizado. O CO₂ (evitado) realmente tem um preço, e o valor monetário do CO₂ armazenado na floresta pode facilmente ser calculado. O REDD+ estava aliado à expectativa de mobilizar grandes valores não públicos para a proteção da floresta.

Este último aspecto do REDD+ despertou uma grande expectativa, por um lado, e muita crítica e resistência, por outro. Afinal, a valorização do CO₂ em um mercado não é tão fácil. O único caminho realmente viável que não depende de verbas públicas é a compensação (*offsetting*): um ator compra certificados, gerados pela redução de desmatamento, para compensar emissões que não são evitadas (ou que não se pode ou quer evitar). Em termos de política climática, é trocar seis por meia dúzia. No entanto, isso pode levantar enormes recursos

para a proteção da floresta. Pelo menos essa era a esperança nos princípios de REDD+. Ela se misturava com a ideia da “economia verde”, que pretensamente criaria um novo fundamento para a proteção da natureza através da valorização de serviços ambientais.

Nesse ínterim, algumas miragens se desfizeram. A expectativa inicial de que REDD+ seria “rápido, fácil e barato” mostrou ser uma ilusão — como reconhecido amplamente mesmo por pessoas que apoiam REDD+ ou realizam projetos semelhantes. As enormes somas que se esperava que o setor privado pusesse na proteção da floresta não surgiram. Existe somente um pequeno mercado voluntário (por exemplo, compensação por viagens aéreas), praticamente estagnado. Mesmo assim, diversos mecanismos e projetos de REDD+ surgiram em todo o mundo. Até no Brasil, as iniciativas mais importantes e os maiores recursos financeiros da cooperação internacional amazônica vêm se originando do contexto do REDD+.

10 anos de REDD+ — uma conclusão realista

O Center for International Forest Research (CIFOR), que desempenha um papel ativo na elaboração e operacionalização do REDD+, redigiu em 2018 um balanço abrangente dos dez anos deste. O documento diz: “A Conclusão do nosso Livro de 2012 (...) segue válida: ‘Como ideia, REDD+ é uma história de sucesso’... Porém, uma década após eles ser lançado no plano de ação de Bali (UNFCCC 2007), o consenso generalizado é que, na prática, REDD+ não satisfaz as altas expectativas do mundo. A perda de florestas está alta e, em nível continental, segue subindo (...) Os pagamentos baseados em resultados não são de implementação rápida e fácil” (p. 3).

A coletânea organizada por Arild Angelsen, entre outros, “Transforming REDD+: Lessons and new directions” (CIFOR, 2018), oferece uma boa visão geral do estado do REDD+. Embora os autores do volume defendam firmemente o REDD+ como “ideia”, os pontos críticos da sua implementação ficam bem claros.

REDD+ nacional e o Fundo Amazônia

A ascensão do REDD+ no Brasil foi e ainda é acompanhado por diversos debates na sociedade civil. Duas posições se formaram. O Fórum Amazônia Sustentável inicialmente reunia o lobby pró-REDD+. O Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) tinha aí um papel importante. Essa organização, sediada no Pará, tivera também uma participação decisiva no desenvolvimento do programa desde o início das negociações climáticas internacionais. O Grupo Carta de Belém articula desde 2009 a posição mais crítica ao REDD+. O Grupo Carta de Belém é apoiado pela Fundação Heinrich Böll Brasil desde a sua fundação.

Obviamente, ninguém é contra a redução do desmatamento. O cerne do debate continua sendo se REDD+ é concebido como um mecanismo de mercado que é ou pode ser financiado por *offsets*. O IPAM e outros desde o início se posicionaram ativa e explicitamente, no plano tanto nacional quanto internacional, a favor do financiamento por *offsets*. A justificativa era a esperança de verbas maiores, mas também uma implementação mais flexível. As posições do campo pró-*offset* foram defendidas por partes do Ministério do Meio Ambiente e dos governos do Estados amazônicos, motivados pela perspectiva de enormes somas.

Mina de ouro de CO₂?

Segundo cálculos oficiais, o Brasil poupou aproximadamente 30 bilhões de toneladas de CO₂ com a redução do desmatamento da Amazônia entre 2006 e 2012. Mesmo convertendo-se a um preço muito baixo para o CO₂ (cinco dólares por tonelada), são imensas as somas resultantes. Os governadores dos Estados amazônicos, reunidos em fórum, vêm argumentando sistematicamente nos últimos anos que o Brasil e, especialmente, os seus Estados têm uma espécie de direito sobre essas cifras imensas. Suas pretensões foram resumidas em uma carta aberta em 2015 — a Carta de Cuiabá. Assim, o Governo do Mato Grosso calcula ter direito a US\$ 10 bilhões de dólares para negociar no mercado internacional. Nesse contexto, é compreensível que os governos dos Estados amazônicos pleiteiem a permanência do Brasil no Acordo de Paris.

<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/05/governadores-de-mt-e-8-estados-da-amazonia-assinam-carta-de-cuiaba.html>

Os cálculos das pretensões dos Estados da Amazônia são apresentados em detalhes aqui:
<http://idesam.org.br/publicacao/contribuicoes-para-estrategia-nacional-REDD+-2-edicao.pdf>

No plano internacional, a responsabilidade pelas negociações climáticas anuais na ONU cabe ao Itamaraty, que sempre rejeitou o financiamento do REDD+ por *offsets*, sendo apoiado nessa decisão pela Carta de Belém. Os anos de negociação acabaram tendo o resultado de deixar aberto o financiamento de REDD+ e não estabelecer nenhum mecanismo de *offset* nos moldes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). Isso criou as condições para manter para o Brasil financiamentos baseados em resultados do acordo do clima internacional elaborado dentro do Marco de Varsóvia, publicado em 2013. No entanto, ainda falta a concretização.



Em 2015, o Brasil lançou uma Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e foi estabelecida uma Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), com a participação da sociedade civil. A sociedade civil foi representada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS)²². Seus suplentes eram o Observatório do Clima e o Grupo Carta de Belém.

A fraca participação nominal da sociedade civil, com dois dos treze lugares, foi criticada desde o começo. Os outros onze lugares foram ocupados por representantes de diversos órgãos governamentais.²³ No início de 2018, o Observatório do Clima suspendeu sua colaboração com a CONAREDD+, justificando o ato com a possibilidade insuficiente de influência. Os demais membros permaneceram, a fim de manter o fluxo de informação e tentar impedir alterações no sentido dos *offsets*.

Como o processo nacional excluiu o estabelecimento de REDD+ como mecanismo de mercado baseado em *offsets*, cresceu a aceitação do REDD+ como parte das políticas públicas. Três importantes formas de implementação do REDD+ formaram-se no Brasil nos últimos anos: projetos REDD+ privados, que geram certificados de CO₂ e os oferecem no mercado

22 O Conselho Nacional dos Seringueiros trocou de nome para Conselho Nacional de Populações Extrativistas, mas a sigla CNS foi mantida.

23 A composição exata consta em: <http://REDD+.mma.gov.br/pt/comissao-nacional-para-REDD+>.

voluntário, projetos no âmbito do programa REDD+ Early Movers no Acre e no Mato Grosso, apoiados e fomentados pela CD alemã (financeira e tecnicamente), e o Fundo Amazônia.

O Fundo Amazônia de proteção da floresta e do clima

O Fundo Amazônia brasileiro representa o que parece ser o maior programa REDD+ do mundo, constituindo uma das mais importantes fontes de financiamento para iniciativas numerosas e diversificadas (inclusive da sociedade civil brasileira). O fundo dispõe de doações de US\$ 1,212 bilhão do governo norueguês, mas conta também com US\$ 68 milhões da KfW (Alemanha) e US\$ 7,7 milhões da Petrobras.²⁵ O Fundo Amazônia é administrado pelo BNDES. Logo, o Ministério do Meio Ambiente não é mais o único responsável pelo financiamento. A GIZ presta cooperação técnica. No total, o volume financiado chega à imponente soma de US\$ 1,288 bilhão de dólares. Com isso, o bilhão que se almejava no início dos anos 1990 para a Amazônia brasileira foi finalmente atingido — pelo menos enquanto compromisso.

Porém, esse financiamento é atrelado a resultados concretos, isto é: uma redução mensurável e comprovável do desmatamento. Essa redução deve ser alcançada em nível nacional, e não no nível de projetos. Isso quer dizer que projetos individuais não comprovam redução do desmatamento e, portanto, não precisam desenvolver uma contabilização de carbono. Além disso, o Governo Federal declarou que não utilizará as reduções de carbono nacionais por menos desmatamento como créditos de emissões negociados internacionalmente. Tudo isso teve como consequência que o Fundo Amazônia foi amplamente aceito em seus princípios, não estando no foco da avaliação crítica de REDD+.

A crítica da sociedade civil ao Fundo Amazônia se relaciona a dois pontos: a participação insuficiente e os pesados obstáculos ao financiamento de projetos (assim como as complexas exigências de gestão de projetos). Ambos estariam em grande medida excluindo grupos locais e movimentos sociais do financiamento de projetos. Essas reclamações são expostas explicitamente por representantes dos povos indígenas, que constatam claramente que o Fundo Amazônia não é capaz de preencher a lacuna que o fim do PDPI deixou para trás.

24 Para um panorama do mercado voluntário de CO₂: https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2018/01/doc_5715.pdf.

25 Números (arredondados) informados pelo Fundo Amazônia: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-ama-zonia/doacoes/>. Último acesso em 05/07/2019.

Posicionamento dos grupos indígenas sobre o Fundo Amazônia

“Desde sua criação tem sido uma demanda da sociedade civil brasileira, representações indígenas e de organizações não governamentais, que o Fundo Amazônia viabilize o apoio a projetos das próprias organizações locais, tais como associações indígenas, quilombolas, de extrativistas, assentados e pequenos agricultores. A gestão autônoma de projetos é fundamental para o fortalecimento das organizações e comunidades tradicionais, peça chave para garantir uma perspectiva de longo prazo para os resultados do Fundo Amazônia. Contudo, é marcante a dificuldade de acesso destas organizações – e de forma ampliada de todas as organizações da sociedade civil – aos recursos do Fundo Amazônia. O rito e as exigências a serem cumpridas para a aprovação e contratação de projetos, enquanto procedimento padrão de sua instituição gestora, não dialogam com a realidade, estrutura e escopo de atuação destas organizações. Fato este que se reflete no panorama da carteira de projetos do Fundo Amazônia que, dentre os 104 projetos existentes, apenas 11 são voltados para terras indígenas, e apenas um único projeto de organização local contratado diretamente pelo Fundo Amazônia, a saber o projeto da Associação dos Ashaninka do Rio Amônia – APIWTXA, assinado em abril de 2015.”

<http://www.kaninde.org.br/carta-das-organizacoes-indigenas-e-indigenistas-sobre-a-criacao-de-novo-mecanismo-de-financiamento-de-projetos-dos-povos-indigenas/>

Uma tentativa de escapar desse dilema é o financiamento de um “subfundo”, o Fundo Dema, dedicado a pequenos projetos e gerido pela FASE. Nas entrevistas, o Fundo Dema foi considerado um exemplo positivo por unanimidade. Representantes dos povos indígenas agora estão tentando estabelecer um subfundo parecido dedicado especialmente aos indígenas (em cooperação com a Coordenação Ecumênica de Serviço — CESE).

Com o Fundo Dema e a FASE, o setor mais crítico a REDD+ também está tomando parte no Fundo Amazônia. Talvez isso também contribua para que praticamente não exista um debate crítico sobre a concepção, estratégia e implementação do Fundo Amazônia na sociedade civil brasileira. Nisso, o contraste com o PPG7 é gritante. Sendo um programa de REDD+, o Fundo Amazônia está vinculado à redução mensurável do desmatamento. Assim, é também um exemplo instrutivo de como REDD+ funciona. A redução do desmatamento tem como baliza um valor de referência, chamado de nível de referência de emissões florestais (FREL) no jargão do REDD+. No Fundo Amazônia, os pagamentos do período de 2001–2015 estão vinculados ao desmatamento médio dos anos 1996–2010. Isso significa que os anos de extremo desmatamento de 2004–2006 são incluídos, levando a taxa média de desmatamento do período mencionado para o patamar altíssimo de 16.540 km². Só para lembrar, o desmatamento em 2011 ficou em 6.841 km². Em outras palavras, REDD+

atua nesse caso como uma espécie de recompensa por serviços passados, prestados antes do financiamento por REDD+. Isso não necessariamente corresponde à concepção original de REDD+, mas é justificado como motivação para os atores na fase inicial do REDD+. No entanto, no caso brasileiro, isso leva a consequências simplesmente absurdas. Os pagamentos para projetos REDD+ começaram depois do período de drástica redução do desmatamento — uma particularidade da situação brasileira. Em função dos altos valores de referência, mesmo um aumento do desmatamento faz jus a pagamentos consideráveis. No caso do Fundo Amazônia, o Brasil poderia ter dobrado sua taxa de desmatamento a partir de 2011 e ainda assim receberia dinheiro. Isso teve mais um efeito fatal: as reduções alcançadas se acumulam. Segundo essa lógica, o Brasil teria “direito” a US\$ 21,5 bilhões. Como os valores de referência variam de acordo com o programa, valores ainda mais altos podem ser calculados (ver Figura 2): tomando-se o valor de referência da UNFCCC (16.640 km²), chega-se até a um valor de US\$ 36,4 bilhões²⁶. O Fundo Amazônia garantiria apenas uma fração (cerca de 6% do valor mais baixo) dos pagamentos aos quais o Brasil teria direito em virtude da “contabilização de carbono”. A consequência desses cálculos é preocupante. Expectativas de pagamentos gigantescos foram despertadas no processo do REDD+ — e essas expectativas foram levadas 100% a sério no Brasil e especialmente nos Estados da Amazônia. Não é realista assumir que os pagamentos possam chegar a qualquer coisa próxima dos valores calculados. Expectativas não realizadas são problemáticas, podendo servir de justificativa para o desmatamento: “Olha, a comunidade internacional não está disposta a pagar apropriadamente pela redução do desmatamento (afinal, não foi o Brasil que inventou o cálculo). Se é assim, podemos continuar desmatando”.

Mas um mecanismo assim concebido tem uma outra consequência preocupante. O problema esboçado acima (pagamentos mesmo se o desmatamento subir) está se tornando menos relevante no futuro, pelo menos para o Fundo Amazônia. O valor de referência para todos os pagamentos a partir de 2016 se baseia no desmatamento médio dos anos de 2006 a 2015. Esse valor é de apenas 8.150 km², continua sendo maior do que a taxa média de desmatamento de 2009 (7.464 km²), o ano em que a nítida tendência de redução do desmatamento acabou. Agora, porém, há o risco de que o Fundo Amazônia não consiga gerar novos créditos, pois o desmatamento em 2018 ficou em 7.900 km², perigosamente perto do valor de referência. Assim, pagamentos totalmente justificados, como para projetos de áreas indígenas e áreas de proteção, poderiam não mais ser efetuados. Mas os direitos dos indígenas precisam ser defendidos mesmo quando, por razões nacionais sistêmicas, a redução do desmatamento não funciona. Em vez de rápido, fácil e barato, o REDD+ revela-se intrincado a um nível absurdo — entre outros, porque não é nada claro o que efetivamente são resultados.

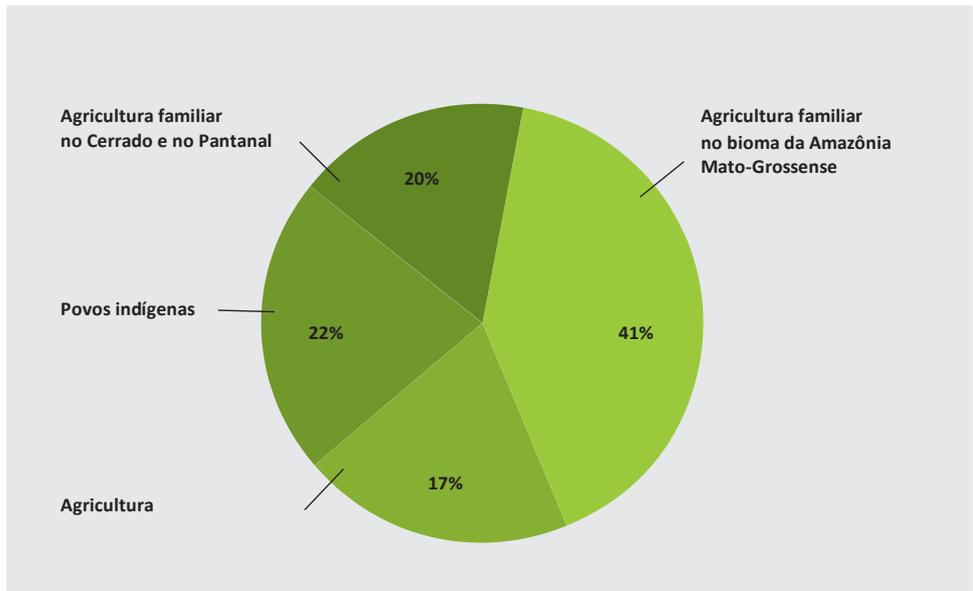
26 CIFOR, 2018, p. 45 ss.

Todas essas complicações são completamente supérfluas, a não ser que ainda se esteja especulando sobre um futuro mecanismo de mercado.

Programa REDD+ Early Movers (REM)

O programa REDD+ Early Movers (abreviatura: REM), implementado em dois Estados brasileiros com verba da cooperação alemã, foi objeto de um estudo detalhado recente.²⁷ Não o repetiremos aqui. Principalmente, esse texto contém uma discussão em pormenores do REDD+ Early Movers no Estado do Acre.

Faremos aqui algumas observações sobre o REM no Mato Grosso, que começou em 2018 e, portanto, praticamente não é investigado nos estudos ou publicações existentes.



Visão geral do REDD+ Early Movers no Mato Grosso

O programa é aplicado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), que recebe cerca de 40% dos recursos. Os 60% restantes são distribuídos por grupos sociais da seguinte forma:

Grupos de beneficiados

²⁷ O relatório “REDD+ Early Movers — pagamentos baseados em resultados sem resultados relevantes para o clima”, de Jutta Kill (com colaboração de Thomas Fatheuer), traz uma exposição detalhada e crítica: <https://www.fdc.org/wp-content/uploads/2018/04/Schattenbericht-REM-Webversion.pdf>

Em um posicionamento crítico, os grupos civis do Mato Grosso constataam os seguintes pontos:

- Informações insuficientes para seguir com exatidão o fluxo das verbas de cooperação internacional
- Nenhuma participação representativa da sociedade civil
- Nas atuais circunstâncias, o fomento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) não é um instrumento adequado para os territórios dos povos tradicionais
- Há o perigo de que, no contexto da estratégia Produzir, Conservar e Incluir (PCI), os mesmos atores de sempre se beneficiem com o apoio financeiro: o setor agrário e, com ele, o agronegócio

O documento completo (que também forneceu a base para os dados aqui apresentados) está disponível em: <http://www.formad.org.br/noticias/sociedade-civil-alerta-doadores-sobre-compromissos-socioambientais-em-mt,1943>

Durante o processo preparatório, foi investido muito na participação dos povos indígenas, especialmente por meio do trabalho da GIZ. Isso incluiu o apoio à formação da Federação dos Povos e Organizações Indígenas do Mato Grosso (FEPOIMT). A FEPOIMT vê a participação dos indígenas como uma conquista. Além disso, o apoio da FUNAI nos componentes institucionais é avaliado positivamente. Em um encontro do Grupo Carta de Belém em agosto de 2018, em Cuiabá, os representantes indígenas da FEPOIMT saudaram enfaticamente o programa REM Mato Grosso e elogiaram a preparação participativa, assim como a atuação da GIZ. Todavia, a apreciação crítica do programa não deve ser afastada por causa de um aspecto positivo. Os componentes indígenas compõem apenas 22% dos 60% previstos para grupos-alvo específicos. Assim, eles são muito importantes, mas não são tudo, de modo algum. No encontro, foram manifestados especialmente temores de que o apoio aos pequenos agricultores não chegue realmente a essas pessoas, pois elas não dispõem de formas organizacionais autônomas, estando ligadas a representantes do agronegócio. Todos concordaram que o REM Mato Grosso não deve financiar o agronegócio.

Figura 2: Pagamentos por desmatamento evitado — tudo depende do termo de comparação... Segundo o nível de referência escolhido pela proposta FP100 do PNUD, o desmatamento da Amazônia brasileira poderia duplicar e mesmo assim gerar pagamentos baseados em resultados do REDD+.

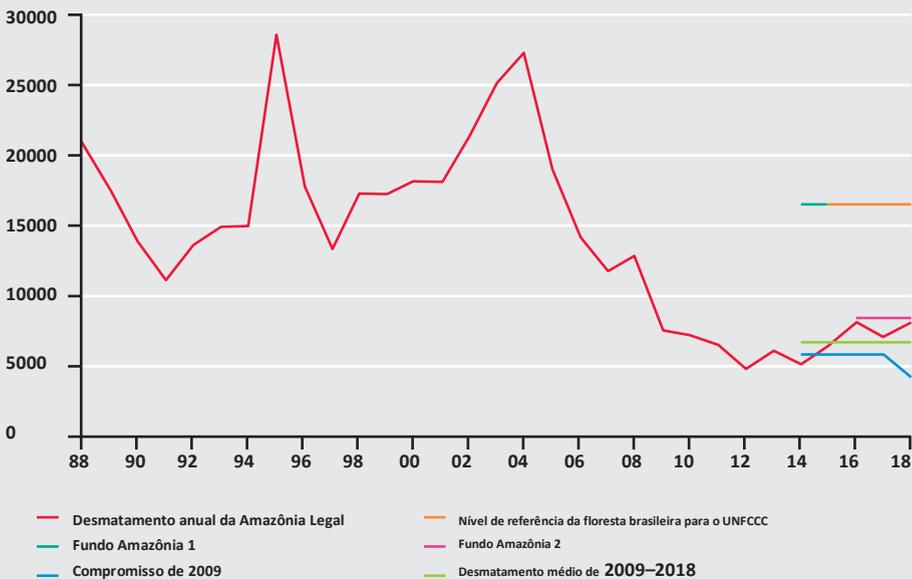
FREL — Nível de referência de emissões florestais da UNFCCC. Base da conversão para toneladas de CO₂ solicitadas como resultado de mitigação na proposta do PNUD para o Fundo Verde do Clima

Pagamento do programa piloto REDD+ baseado em resultados: Média de 1996–2010: 16.640 km²

Nível de referência do Fundo Amazônia 1 para pagamentos de 2011–2015: Média de 2001–2010: 16.540 km²

Nível de referência do Fundo Amazônia 2 para pagamentos de 2016–2020: Média de 2006–2015: 8.150 km²

Compromisso de 2009 do governo brasileiro para reduzir o desmatamento amazônico em 80% até 2020, comparado com a média de 1996–2005: 3.925 km²



Fonte: Cálculos próprios baseados no programa PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

... ou da meta

O REM Mato Grosso está vinculado a uma meta (o chamado “gatilho de performance”). A KfW formula essa meta como segue: “Os pagamentos baseados em resultados só são pagos quando o desmatamento anual fica abaixo do Gatilho de Performance REM acordado, 1788 km² (desmatamento bruto médio do período de 2004–2015). Assim, aumenta-se o estímulo para mais reduções de desmatamento” (<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projekt-datenbank%20/REDD+-Early-Movers-Rem-Mato-Grosso-39425.htm>).

A última frase é enganosa. O Mato Grosso pode receber pagamentos mesmo quando o desmatamento ficar aproximadamente 70% superior a 2009 ou mesmo o dobro de 2012. Assim, o que se recompensa é a estabilização em um nível relativamente alto.

Um motivo central da cooperação da KfW com o Mato Grosso é a estratégia estadual Produzir, Conservar e Incluir (PCI), lançada na Conferência do Clima de Paris e objeto de muita atenção internacional. Ela definiu como meta reduzir o desmatamento a 571 km² até 2030. Até o momento, está claro que o Estado não está “em dia”. Tampouco se observa uma virada política capaz de atingir esse objetivo. As condições políticas gerais são mais condizentes com o caráter ilusório dessa redução. No entanto, as verbas do REM podem ser desembolsadas se o gatilho de desempenho for alcançado.

REDD+ — um mecanismo orientado a resultados sem resultados?

Uma das ideias básicas do REDD+ é atrelar os pagamentos a realizações comprovadas, no caso, a redução do desmatamento. A situação em questão aqui não poderia ser mais clara. O REDD+ começou a ser implementado em 2008. Entre 2004 e 2009, ocorreu a drástica queda do desmatamento que já citamos. Porém, ela pode não ter nada a ver com os projetos do REDD+. A partir de 2009, termina a tendência de redução clara e contínua do desmatamento, que chegou mesmo a voltar a subir a partir de 2012. Essa tendência se fortaleceu ainda mais com os novos números relativos a 2018. Não há uma diminuição do desmatamento em vista. Esse desenvolvimento deveria bastar — para além de debates antigos e, em parte, estagnados — para suscitar novas discussões acerca do REDD+. Assim, não analisaremos pela enésima vez a abordagem básica do REDD+, mas a pergunta: o que o REDD+ pode e o que não pode realizar?

O conceito de “pagamentos baseados em resultados” sugere que há umnexo direto entre os pagamentos e os resultados. Na realidade, essa conexão é mais complexa. O REM prevê expressamente que podem ser efetuados pagamentos por realizações passadas, praticamente como recompensa. Nesse sentido, a abordagem do projeto permite que (como aconteceu no Acre) haja um fluxo de anos de pagamento por desmatamento reduzido mesmo que o desmatamento tenha parado de cair ou até subido. A redução do desmatamento é relacionada a um período de referência diante do qual o desmatamento deve ser menor. Contanto que os períodos de referência contenham os anos de maior redução (antes de 2009), podem ser efetuados pagamentos por desmatamento reduzido mesmo no caso de aumento do desmatamento. Isso é no mínimo um tanto surpreendente, e não costuma ser mencionado nas exposições ao grande público. Embora essa situação seja aceitável durante um certo tempo, em algum momento deverá chegar a um fim, senão a lógica do REDD+ acabará degradingolando em um total absurdo.

As taxas de desmatamento de 2018 não dão margem para dúvida: na Amazônia, elas são um pouco e, nos Estados do Acre e do Mato Grosso (pertencentes ao REM), elas são bem mais altas que as de 2009. Para o Acre, um estado relativamente pequeno e que além disso é tido como um exemplo de desenvolvimento sustentável, o resultado é especialmente desolador

(veja a tabela com as taxas de desmatamento da Amazônia e do Acre e Mato Grosso).

Tabela com as taxas de desmatamento da Amazônia e do Acre e Mato Grosso

Ano	Amazônia Legal (km ²)	Acre (km ²)	Mato Grosso (km ²)
2004	27.772	728	11.814
2005	19.014	592	7.145
2006	14.286	398	4.333
2007	11.651	184	2.678
2008	12.911	254	3.258
2009	7.464	167	1.049
2010	7.000	259	871
2011	6.481	280	1.120
2012	4.571	305	757
2013	5.891	221	1.139
2014	5.012	309	1.075
2015	6.207	264	1.601
2016	7.893	372	1.489
2017	6.947	257	1.561
2018	7.536	444	1.490
2019	10129	1702	682

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

REDD+ no Brasil — um breve resumo

Qual a conclusão? Não que tudo que foi e é fomentado pelo REM ou Fundo Amazônia seja inútil ou insignificante, de forma alguma. Mas é visível que as abordagens de REDD+ até o momento não são capazes de promover ou sequer garantir a redução do desmatamento. É revelador o resultado dos anos de fomento do REDD+ no Acre. A avaliação da KfW traz a seguinte frase digna de atenção: “O Estado do Acre continua sendo um precursor da política de proteção da floresta no Brasil e no mundo. Como um, porém, devemos mencionar

que não foi possível provar nem desmentir um substancial nexos eficaz entre a redução do desmatamento e o projeto”.²⁸

Em face das complexas causas do desmatamento, o REM/REDD+, como abordagem e financiamento no Brasil, não é adequado para reduzir o desmatamento. O PPG7 e REDD+ compartilham um dilema comum: eles fomentam coisas sensatas, mas não influenciam — ou não suficientemente — a dinâmica do modelo de desenvolvimento amazônico. Com seu atrelamento a uma redução comprovável do desmatamento, o REDD+ errou a mão. As conseqüências disso são extremamente preocupantes. Se os pagamentos são vinculados a reduções comprováveis, mais cedo ou mais tarde vão acabar secando ou ser justificados com cada vez mais malabarismos, que ameaçam a credibilidade da CD. Isso, porém (em consonância com a lógica de projeto e metas de REDD+), não apenas ameaça financiamentos perfeitamente sensatos — como o apoio aos povos indígenas e comunidades tradicionais, a consolidação de áreas de proteção, e o fomento de iniciativas da sociedade civil ou dos órgãos ambientais brasileiros a fim de assegurar uma fiscalização eficiente do desmatamento ilegal — : eles logo terão que ser eliminados. O desmatamento no Acre em 2018 ficou consideravelmente acima do valor de referência de 330 km² — curiosamente, um valor ainda bastante superior ao de 2009 (167 km²).

Uma primeira conseqüência desse desenvolvimento seria a CD alemã “acordar para realidade” — uma expressão feia, mas adequada aqui. Em um país complexo como esse, a CD deve se desfazer da ilusão de reduzir o desmatamento e se concentrar nas tarefas que realmente pode levar a cabo.

2.2 Ordenamento fundiário na Amazônia

Ao passo que a relevância crescente de REDD+ está mais para uma expressão de desenvolvimentos internacionais e da importância crescente da agenda climática, um segundo foco se desenvolve nos debates e análises nacionais: o engajamento em questões fundiárias.²⁹ Em um estudo publicado pela GIZ em 2010, dedicado à análise de “experiências-chave e lições aprendidas” no quesito gestão de terras, é dito:

“Uma das causas políticas e estruturais mais significativas do desmatamento é o sistema fundiário obsoleto. Um estudo recente revelou que 53% do território amazônico não têm uma condição de propriedade definida. (...) Essa situação é evidentemente uma grande ameaça ao desenvolvimento econômico, praticamente impossibilitando uma administração ambiental eficaz. Sem nenhuma segurança quanto à titularidade da terra, pouco se pode fazer em termos

28 A citação encontra-se na p. 14 da avaliação: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/IKI-Evaluierungen/IKI_Brasilien_Acre_D.pdf

29 Naturalmente, com isso não se nega de forma alguma a variedade dos projetos da CD alemã. O estudo se concentra em áreas que possuem relevância estratégica e apresentam novas orientações de CD. Uma outra particularidade é que os tópicos tratados no estudo são controversos, sendo, em parte, alvo de críticas da sociedade civil.

de medidas de controle ambiental, como aplicação de multas e sanções por desmatamento ilegal. Além disso, essa situação provoca conflitos sociais e estimula a grilagem.³⁰

Essa afirmativa tem consequências para a avaliação do desenvolvimento da CD alemã na Amazônia, visto que a questão-chave do ordenamento fundiário foi, em última instância, ignorada ou insuficientemente considerada pelo PPG7. Ele tampouco é o ponto de partida das abordagens de REDD+ no Brasil. Um dos motivos disso é que o governo brasileiro não queria discutir e atacar a questão dos direitos sobre a terra no contexto da cooperação internacional. Para os doadores, a aprovação do PPTAL foi um êxito tão grande que não foram tentados mais avanços na questão fundiária.

Entretanto, duas frentes importantes foram desenvolvidas ao redor da gestão da terra no âmbito do PPG7. Por um lado, o apoio ao zoneamento ecológico-econômico; por outro, o licenciamento ambiental por parte de um subprograma no Mato Grosso. Este último foi frequentemente visto como um marco da orientação ecológica do uso da terra na Amazônia e um instrumento central para a execução da legislação florestal. O Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) do Mato Grosso serviu de modelo para o Cadastro Ambiental Rural nacional, tornando-se assim uma iniciativa central para a política ambiental atual na Amazônia.

No momento, a CD alemã está colocando a questão da terra na Amazônia como foco de dois programas. Há também outros programas em paralelo, como mostrado na tabela do Anexo. As iniciativas para a regulamentação das terras são um novo desenvolvimento da CD. Sua importância é central e estratégica, apesar de elas serem controvertidas. Por conseguinte, elas estão, junto com REDD+, no foco da investigação das tendências atuais da CD na Amazônia.

Deve-se reconhecer que a inclusão da complicada questão fundiária na Amazônia pressupõe ambição e coragem. Também deve-se observar que a cooperação alemã está envolvida em projetos brasileiros fundamentados em leis nacionais. Assim, ao contrário das iniciativas de REDD+, ela claramente deixou para trás a dominância dos doadores presente no PPG7. Porém, também se enredou ainda mais nas contradições e estruturas de poder da política brasileira.

Terra Legal

O programa que o governo brasileiro lançou em 2009 para regulamentar a propriedade das terras na Amazônia impressiona com seus números imensos. Trata-se de uma área de 67,4 milhões de hectares. Isso é quase um terço de todas as áreas com cultivo agrícola da União Europeia (174,6 milhões de hectares), trabalhadas por 10,8 milhões de operações rurais regulamentadas. Na região do Terra Legal, segundo estimativas do governo, vive não mais

30 <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/Fachexpertise/giz2010-en-land-management-brazil.pdf> S.10/11.



que 1,2 milhão de pessoas.³¹ O Terra Legal permite a “regulamentação” de todas as terras públicas ocupadas por posseiros e grileiros antes de 2004.³² O limite é de 1.500 hectares. Posseiros geralmente são identificados por uma posse de até 100 hectares. O Terra Legal prevê um trâmite simplificado para a posse de áreas de até 400 hectares. Porém, a crítica argumenta que a ampliação da regulamentação até 1.500 hectares borrou a distinção entre posseiros (legítimos) e grileiros (ilegítimos). Sob a aparência de assegurar a titularidade de pequenas e médias propriedades rurais, agora é possível “regulamentar” terras relativamente grandes. 85% dos potenciais beneficiários do Terra Legal são pequenos agricultores, mas 63% das terras afetadas estão nas mãos de latifundiários. Assim, olhando-se para a terra e as pretensões alegadas, são os latifundiários que ocuparam ilegalmente terras públicas os maiores beneficiários potenciais do Terra Legal.

31 Um bom panorama dos números do Terra Legal pode ser obtido em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_numeros_fbd

32 “Grileiros” é uma categoria-chave na questão agrária brasileira. Trata-se de um conceito amplo que engloba todos os agentes que se apropriam ilegalmente de terras, muitas vezes por motivos puramente especulativos, sem um real uso da terra. “Grilagem” é essa prática de tomada de terras. Já os “posseiros” são aqueles que vivem e utilizam as terras que ocupam. Esta prática não é ilegal — os posseiros têm direitos assegurados.

O *Terra Legal* criou uma narrativa totalmente alicerçada na regulamentação da posse de pequenos agricultores, tendo sido assumida pela CD alemã: “O programa Terra Legal Amazônia, criado em nível nacional em 2009, tem como objetivo destinar 55 milhões de hectares de terras públicas na Amazônia (correspondente a uma vez e meia a área da Alemanha) a um uso legal e conceder titularidade segura sobre a terra para famílias de agricultores”.³³ A CD alemã apoia a iniciativa com 6 milhões de euros em colaboração técnica.

Isso com certeza está correto — mas o que não é mencionado, e portanto não é problematizado, é a enorme proporção de terrenos muito grandes que são legalizados pelo Terra Legal. São apresentados números para provar que o Terra Legal beneficia primordialmente posseiros também em questão de área. Segundo eles, 77% das terras legalizadas referem-se a áreas de até 400 hectares. Contudo, esses números (oriundos do ano de 2016) informam que apenas 1,2 milhão de hectares foi legalizado, isto é, um fragmento dos 67,4 milhões de hectares almejados. Nos seus primeiros anos, o Terra Legal priorizou regiões com concentração de posseiros. Mesmo esse balanço parcial revela que 23% das terras foram para somente 444 beneficiados que possuem mais de 400 hectares, ao passo que 32,7% foram para 12.385 beneficiados.³⁴

Infelizmente, desde 2016 não se publicam dados sobre a concessão de títulos de terra por meio do Terra Legal.

Um programa para grilagem?

Essas disposições, controversas por si sós, foram ainda mais “flexibilizadas” pela Medida Provisória nº 759³⁵, baixada pelo governo Temer. Nesse ínterim, a MP deu origem a uma lei (Lei nº 13.456/2017). A nova legislação modifica a situação jurídica em dois pontos essenciais: se antes só se podia regularizar terras ocupadas antes de 2004, agora esse prazo é ampliado até 2011. Ao mesmo tempo, a área máxima que pode ser legalizada é elevada a 2.500 hectares. Foram essas duas disposições que causaram protestos veementes da sociedade civil, valendo à lei o apelido de “Lei da Grilagem”. De fato, com uma área de 2.500 hectares, até na Amazônia não se pode mais falar de pequenas ou médias propriedades. Na Alemanha, as operações que sucederam às cooperativas rurais da antiga Alemanha Oriental são consideradas mega fazendas

33 Conforme a GIZ na sua apresentação do Terra Legal: https://www.giz.de/de/downloads/Terra_Legal.pdf. Uma visão geral atualizada pode ser encontrada em: https://www.giz.de/de/downloads/Terra_Legal_BMZ_DE.PDF.

34 Os números do balanço parcial do Terra Legal estão disponíveis em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1684/ARTIGO.26%20de%20set.pdf.

35 Medidas Provisórias são decretadas pelo Presidente da República. Elas devem ser transformadas em lei pelo Parlamento no prazo de 60 dias.

— e elas dispõem de uma área média de 1.344 hectares. O tamanho médio das operações rurais alemãs é de 59 hectares.³⁶

A nova lei tem ainda outra consequência de peso para o desenvolvimento da Amazônia. Ela facilita a negociação privada de assentamentos pela reforma agrária. Até o momento, eram necessários 15 anos após a instalação completa do assentamento para que a titularidade da terra fosse concedida — isto é, depois que o poder público criasse a infraestrutura necessária e os assentados obtivessem acesso a crédito e subvenções públicas. Agora, os títulos podem ser concedidos 15 anos após a instalação do assentamento, mesmo que a infraestrutura necessária não tenha sido construída. Isso também tem consequências: uma é que após 15 anos as autoridades competentes podem simplesmente se livrar da sua responsabilidade perante os assentamentos; outra é que está aberta a porteira para a apropriação individual de terras via reforma agrária. Já hoje alguns dos assentamentos da reforma agrária servem mais à grilagem do que à distribuição de terra para pequenos agricultores. A nova lei fortalece e legitima juridicamente essa tendência.

Terra Legal – vozes críticas

“Nesse sentido, ampliar o Terra Legal — não só em relação ao tamanho das áreas passíveis de regularização, que subi para 2.500 hectares, mas também estendendo o programa para todo o país — atende a interesses da Bancada Ruralista e a setores especulativos (os preços das terras subiram muito nos últimos anos, sendo um excelente atrativo para a especulação), que se beneficiam com a regularização, especulação — para não dizer grilagem! — e aquecimento do mercado de terras!” *Sérgio Sauer, Universidade de Brasília*

<http://www.ihu.unisinos.br/569385-a-mp-759-permitira-o-desenvolvimen-to-agropecuaria-a-concentracao-fundiaria-e-a-expropriacao-da-terra-entre-vista-especial-com-sergio-sauer>

Mas até a abordagem original do Terra Legal era controversa:

“Mas a ação do governo Lula em apoio aos grileiros da Amazônia Legal foi mais contundente com a MP 422 [que cria o Terra Legal], já aprovada no Congresso Nacional. Ela vai autorizar o Incra a dispensar de licitação a alienação dos imóveis públicos da União com até 15 módulos fiscais (1500 hectares) na Amazônia Legal. Dessa forma, uma lei está revogando os artigos 188 e 191, pois este último define o posseiro como ‘aquele

36 http://www.proplanta.de/Agrar-Nachrichten/Agrarwirtschaft/Groesste-Agrarbetrie-be-Deutschlands-in-Mecklenburg-Vorpommern_article1409052495.html.

que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade'. E, dessa forma, Lula entrará para a história do Brasil não como o presidente que fez a maior reforma agrária do país, mas como aquele que fez a maior regularização das terras públicas griladas do Brasil (...)" *Ariovaldo Umbelino de Oliveira, professor titular em Geografia Agrária da FFLCH-USP*

*INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

<https://www.ecodebate.com.br/2008/07/28/a-grilagem-de-terras-publicas-na-amazonia-artigo-de-ariovaldo-umbelino-de-oliveira/>

Ainda não é claro como a regularização das terras pelo Terra Legal se desenrolará no governo Bolsonaro. Mas os sinais dados são claros. Toda a política fundiária foi concentrada na Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, nas mãos de um dos mais destacados representantes do agronegócio e oponente declarado de qualquer tipo de reforma agrária — Nabhan Garcia, ex-presidente da radical União Democrática Ruralista. Garcia deixou claro desde o início como ele compreende a sua missão: uma declaração de guerra aos movimentos sociais, ONGs e povos indígenas. "Tem muita gente que critica o grande latifundiário, mas hoje o maior latifundiário do país é o índio. Não podemos transformar o índio em megalatifundiário."³⁷

A CD alemã precisa urgentemente se posicionar nessa questão. Dadas as condições, continuar trabalhando em um projeto como o Terra Legal é possível e razoável? A crítica da sociedade civil ao Terra Legal é nítida e vem crescendo. Será que o Terra Legal pode realmente ser visto ainda como um programa para pequenos agricultores?

CAR: um cadastro controverso

Uma inovação central na regularização da propriedade de terras na Amazônia (e não só nela), apoiada pela CD alemã, é a obrigação de licenciamento ambiental. O CAR (Cadastro Ambiental Rural) obriga todos os proprietários de terras no Brasil a cadastrar seu terreno por GPS e declarar de que modo vão utilizar a terra. Assim se documentaria o cumprimento das exigências ambientais de cada terreno: por exemplo, as imagens de satélite permitem conferir

37 <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/hoje-o-maior-latifundiario-do-pais-e-o-indio-diz-secretario,3b72c87aef32824e8e2e687d2160b653glgvev1.html>.

se as reservas florestais prescritas por lei estão mantidas — 80% de toda propriedade na região amazônica precisam ser preservados. O CAR foi instituído durante o polêmico processo do Novo Código Florestal, de 2012, e é considerado por muitos — especialmente pelas grandes organizações ambientais — um instrumento-chave para resolver a questão ambiental na Amazônia, assim como uma estratégia crucial para combater o desmatamento. De fato, a ideia é fascinante e atrativa. Igualmente, ninguém discute que o CAR ampliará consideravelmente as informações sobre o uso da terra na Amazônia. Um CAR válido deverá ser um requisito para o acesso a crédito e programas de fomento estatal no futuro. A enorme importância do CAR reflete-se no valor dos financiamentos. Além da contribuição da CD bilateral alemã, o CAR é apoiado maciçamente pelo Fundo Amazônia. Segundo dados da GIZ, 13 projetos foram aprovados até 2016, com um volume de US\$ 65 milhões.³⁸

Informações de projeto da KfW sobre o CAR

O proponente do projeto é o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O receptor do auxílio seria a Caixa, que já atuou com êxito como agente financeiro em outras iniciativas de colaboração financeira. O principal problema é a deficiência de implementação, fiscalização e execução do CAR em mais de 5 milhões de terrenos rurais no Brasil, com uma área total de mais de 3 milhões de km². O registro insuficiente de área e atividade no CAR dificulta principalmente a fiscalização do uso das áreas e do cumprimento das leis e planejamentos ambientais do governo, e particularmente a proteção das florestas, corredores biológicos e bacias hidrográficas.

Contribuição financeira alemã: € 23 milhões

<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/Umweltkatastrierung-in-Amazonien-CAR-II-27466.htm>

No entanto, logo fizeram-se ouvir vozes críticas, até hoje ativas, que não duvidam da efetividade do CAR ou criticam o atraso na sua implementação, mas questionam o conceito do CAR em seus alicerces mais profundos. Em 2016, uma promotora do

³⁸ <https://www.giz.de/projektseiten/projects.action?pn=200922872>; para uma apresentação resumida do projeto, acesse: <https://www.giz.de/de/downloads/CAR%20-%20L%C3%A4ndliches%20Umweltregister%20final.pdf>. A denominação alemã do CAR como “registro ambiental” segue a exposição da GIZ neste documento. Documentos mais antigos usam outros conceitos.

Ministério Público Estadual do Pará³⁹, Eliane Moreira, publicou um importante artigo questionando se o CAR não representaria uma nova forma de grilagem na Amazônia⁴⁰. Como assim? O CAR repousa sobre o princípio da autodeclaração, isto é, os documentos submetidos são elaborados pelos (pretensos) possuidores da terra. Para solicitar uma licença ambiental, o solicitante não precisa comprovar que é proprietário da terra. A conferência dos direitos sobre a terra ocorre apenas em uma segunda fase. Juridicamente, a situação é bem clara: o CAR não é um instrumento que pressupõe ou constitui uma posse legal da terra, sendo propositadamente desvinculado da situação jurídica do terreno para impedir que o licenciamento entre no ciclo sem fim do esclarecimento dos direitos sobre a terra na Amazônia.

A prática dos últimos anos vem mostrando algo diferente. Mesmo um licenciamento provisório, baseado apenas no declarado pelo solicitante, está visivelmente tornando-se um documento usado para impor direitos fundiários. Isso está ligado à longa história da construção de pretensões sobre terras na Amazônia. Documentos que na verdade não comprovam posse (como, por exemplo, um instrumento de compra e venda) são acumulados não para comprovar definitivamente uma pretensão, mas para torná-la plausível. Nesse meio-tempo, observa-se que terrenos são negociados com base no CAR, e crescem na jurisprudência os casos em que o CAR é aceito como documento constitutivo de direitos imobiliários.⁴¹ Exatamente por isso, o CAR está levando a um processo que postula pretensões duvidosas sobre as terras, facilitando a grilagem. Também é nítido que, para muitos agentes, o CAR está associado à expectativa de regulamentar pretensões de posse.

“A frase ‘Faz o CAR que o governo vai garantir a tua terra’ foi e é usada em vários lugares. (...) Com o discurso de garantir a regularização com a utilização do CAR, essa ferramenta se tornou um câncer maligno na Amazônia, induzindo à violência pela disputa da terra. E, o que é pior, o CAR foi o grande indutor do desmatamento nos últimos anos” (Tarcísio Feitosa Silva)⁴². Assim, o CAR não cria uma nova ordem na nebulosa questão fundiária da Amazônia, mas vem como mais um elemento dos conflitos e confusões que existem nessa realidade. Um grande problema do CAR é a sobreposição de cadastros para a mesma área, além de cadastro de áreas que na verdade não são passíveis de pretensões

39 O Ministério Público teve na Amazônia uma importante função de resistência contra grandes projetos, como a hidrelétrica de Belo Monte.

40 O texto de Eliane Moreira foi publicado em 2016 com o título “O Cadastro Ambiental Rural: a nova face da grilagem na Amazônia?”, estando disponível para leitura em: <https://abrampa.org.br/abrampa/site/index.php?ct=conteudoEsq&cid=230&modulo=NOT%C3%8Dcia>.

41 Torres e Moreira fornecem provas disso.

42 Entrevista disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/09/S%C3%A-9rie-Entrevistas-sobre-a-Amaz%C3%B4nia-Tarc%C3%ADsio-Feitosa-092017.pdf>.

privadas. O exemplo mais importante e problemático são as regiões dos quilombolas — comunidades afro-brasileiras fundadas por ex-escravos. Os quilombolas têm direito sobre suas terras garantido pela Constituição, mas o processo de regulamentação dessas terras é extremamente demorado, frequentemente empacando em uma das primeiras fases. Exatamente porque muitas comunidades quilombolas não dispõem de direitos regulamentados sobre seu território, cuja extensão muitas vezes não é definida com precisão, as sobreposições de registros no CAR são especialmente confusas e problemáticas nesses casos.

Com boas intenções e a caminho do inferno?

Na discussão sobre os novos instrumentos de regulamentação de direitos e uso da terra na Amazônia, duas narrativas e modos de ver diferentes se chocam. Os que apoiam o Terra Legal e o CAR consideram esses instrumentos avanços importantes, apenas prejudicados por falhas de implementação. Já a crítica desses instrumentos tenta recolocar no centro do debate a questão da grilagem. Isso se apoia em um diagnóstico das causas do desmatamento. “Eu discordo de que o desmatamento é gerado pela soja ou pela pecuária. (...) Quem desmata em geral não tem uma cabeça de boi, nem nunca criou um bezerro ou plantou um grão de soja. (...) O desmatamento anda junto com o preço da terra”, especifica Maurício Torres.⁴³

No debate internacional, porém, é precisamente o processo da grilagem que costuma ser escamoteado como “promotor do desmatamento”. Na visão do Terra Legal e do CAR, o desmatamento é primordialmente consequência de situações de posse incertas e de um uso não sustentável da terra. Os dois dispositivos seriam exatamente uma resposta à problemática assim definida. Desta forma, o reconhecimento de direitos de posse individuais (ou também coletivos) e uma regulamentação baseada em políticas ambientais do uso da terra resolveriam os problemas da Amazônia (isto é, o desmatamento).

No entanto, isso ignora (ou pelo menos tira do foco) questões de poder e a real dinâmica de processos modelados por poder e violência. O Terra Legal oferece um belo exemplo desses processos reais. A Medida Provisória que antecedeu o Terra Legal era criticada já em 2009 como a “Lei da Grilagem”⁴⁴, tendo partido de uma iniciativa do agronegócio. O senador de Roraima Romero Jucá, um importante defensor do agronegócio, empenhou-se pessoalmente para que Lula assinasse a MP. A Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, havia renunciado pouco antes da votação, de forma que o caminho ficou livre para que o lobby ruralista tivesse suas exigências atendidas. Entre a MP e a lei, os representantes do agronegócio trouxeram ainda alterações (como a ampliação da “regulamentação” para 2.500 hectares), que foram objeto de veto por Lula.

43 Citação de artigo de Eliane Brum: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/02/opinion/1506961759_879609.html.

44 Por exemplo, por parte do Greenpeace: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/lula-cede-de-ruralistas-e-pres/>

Por fim, chegou-se a um acordo em 1.500 hectares como limite. Só assim pôde-se vender uma lei de grilagem como compromisso e êxito para os pequenos agricultores. O Terra Legal ficou com a aparência de um compromisso histórico entre reivindicações justificadas dos pequenos produtores e as intenções dos latifundiários. Dito de outra forma: a satisfação de pretensões lícitas de parcelas historicamente prejudicadas da população foi associada, via um processo de negociação política, com o reconhecimento e a legalização da grilagem. Posses legítimos e grileiros ilegais foram parar no mesmo saco — a categoria dos “possuidores de terras a regularizar”.

Portanto, o Terra Legal é expressão e produto das reais relações de poder no Brasil. Se durante a gestão do PT isso ainda era maquiado como uma espécie de “compromisso de classe”, desde o governo Temer o poder do lobby ruralista revela-se sem pudores, como comprovado pela nova lei da grilagem. Atualmente, no governo Bolsonaro, o Ministério de Meio Ambiente está perdendo na balança contra o peso do setor agrário. O CAR, cuja implementação no nível federal compete ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB), foi transferido por Bolsonaro do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura.

Agora, o CAR é um sério candidato a um lugar entre as iniciativas que “pavimentaram de boas intenções o caminho para o inferno”, como dizem algumas análises (cf. quadro). Com efeito, os primeiros estudos científicos demonstram que o CAR não contribui em nada para reduzir o desmatamento. O principal motivo é que, na prática, o descumprimento da legislação ambiental não é punido.

CAR — um placebo inócuo?

O Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) foi instituído no Mato Grosso no âmbito do PPG7, sendo considerado por muitos um dos mais importantes projetos a fazer uma ponte entre projetos-piloto e políticas públicas. Já que agora, como CAR, ele também é uma política nacional pesadamente fomentada pelo Fundo Amazônia, poderia servir como excelente exemplo de efetividade do PPG7 — se as experiências com o SLAPT fossem exclusivamente positivas.

“Entretanto, uma análise da ‘efetividade’ dos seus precursores no Mato Grosso (SLAPR em 1999–2017 e CAR em 2009–2011) e no Pará (2009–2012) revela que essa família de sistemas até agora não conseguiu produzir nenhuma redução consistente dos níveis de desmatamento na região dos terrenos cadastrados. O presente estudo propõe que esse resultado adverso (e aparentemente inesperado) é compreensível se visto no contexto dos motivos conflitantes que levaram agricultores, políticos locais, formadores de políticas nacionais, observadores acadêmicos e ONGs a acolher o CAR e que moldaram suas práticas de implementação tanto no Mato Grosso quanto no Pará. Portanto, sugere-se que formadores de políticas e

pesquisadores devem estar mais cientes das complexidades e indeterminações da implementação de políticas e tecnologias ambientais, atentando mais de perto ao modo específico em que 'burocratas de balcão' e suas contrapartes (agricultores, proprietários de terras etc.) se relacionam com essas políticas e tecnologias."

<http://www.fao.org/e-agriculture/events/looking-not-seeing-%E2%80%98potentiality%E2%80%99-and-%E2%80%98actuality%E2%80%99-rural-environmental-registry-car-brazilian>

Sem efeito sobre o desmatamento

A conclusão de um estudo de Andréa Aguiar Azevedo e Carlos Hiroo Saito: “O SLAPR cumpriu o papel de regularizar o desmatamento de modo a beneficiar o produtor em diversos aspectos e, assim, criou uma falsa impressão de que o SLAPR é um eficiente sistema de controle de desmatamento. Uma vez que o estudo constatou que o licenciamento não altera a lógica que faz o proprietário desmatar, sugerindo que a existência de estímulos de mercado pode fazer o desmatamento continuar, é importante adotar uma postura crítica no que se refere às potencialidades do uso de sistemas de licenciamento de propriedades rurais para controle e redução do desmatamento.”

<http://www.scielo.br/pdf/cerne/v19n1/14.pdf>

O CAR está assumindo um lugar de destaque entre as boas intenções das quais o inferno está cheio. Um estudo já demonstra que o CAR fracassou em ambos os objetivos: o desmatamento ilegal não diminuiu depois da sua implantação, e apenas 6% dos proprietários tomaram alguma medida para a recuperação de áreas desmatadas. “Os proprietários perceberam que não entrar no CAR tinha um custo elevado, por causa do acesso ao crédito”, disse Azevedo. “O porrete é pequeno e a cenoura é pequena”, resumiu Rajão. O problema, diz ele, é que hoje não existe nenhum benefício em estar regular: uma vez cadastrado, o fazendeiro acessa crédito e pode fazer o que bem entender em sua área, apostando na impunidade.

Nenhum dos dois se disse surpreso com os resultados: “A elite rural percebeu o sistema e o subverteu”.

<https://www.revistaplaneta.com.br/monitoramento-subvertido/>

O CAR multiplica o caos nas questões fundiárias

O IPAM publicou em 2017 o Termômetro do Código Florestal: <https://termometroflorestal.org.br>. Um aplicativo permite visualizar os dados reais do CAR. Um breve exame desses dados é revelador. Em regiões agrárias consolidadas, como a zona da soja no Mato Grosso, o CAR funciona relativamente bem. Mas nas zonas conturbadas das fronteiras agrárias e do desmatamento, os resultados são consternadores. Tomemos como exemplo o maior município do Brasil em área:



- Área registrável no CAR: 1.506.144 hectares
- ▨ Área registrável sem cadastro no CAR: 434.259 hectares
- Área cadastrada no SICAR: 2.411.677 hectares
Zahlen zuletzt eingesehen: 15.09 2020

Portanto, foi cadastrado praticamente o dobro de área em relação ao disponível. Não é claro se áreas foram registradas em duplicidade ou se foram solicitadas regiões que, na verdade, pertencem ao governo, não sendo portanto registráveis.

Esse exemplo repete-se em inúmeros municípios da Amazônia. Aqui temos mais um:

Alenquer:

Área total: 2.230.873 hectares



- Registrável: 606.283 hectares
- ▨ Sem CAR: 142.568 hectares
- Registrado: 1.105.782 hectares

3 Conclusões: O que a política de desenvolvimento ainda pode realizar em tempos politicamente difíceis?

Desde 1992, a CD alemã tornou-se um fator de peso na política ambiental da Amazônia, podendo se gabar de ter contribuído para muitas conquistas e realizações. Nos últimos anos, esses êxitos claramente entraram em risco. Esse desenvolvimento não começou apenas com o governo Bolsonaro. Já no segundo mandato de Lula e a partir da posse de Dilma Rousseff em 2011, constatava-se uma tendência que colocava as abordagens clássicas de desenvolvimento no foco e relegava ao segundo plano a política de orientação ecológica e o combate ao desmatamento. Esse é um processo contraditório que não pode ser reduzido facilmente a um denominador comum. O paradigma de um desenvolvimento sustentável na Amazônia, baseado na salvaguarda dos direitos da população indígena e tradicional, nunca foi um ponto pacífico ou um consenso na atuação do governo. Desde 1992, estratégias de proteção nasceram ao lado de programas de desenvolvimento ou construção de barragens hidrelétricas valendo bilhões. A Amazônia sempre foi o palco de interesses e políticas divergentes. Porém, desde 1992, o Ministério do Meio Ambiente — fortalecido pela cooperação internacional e pelos movimentos sociais e partes da sociedade civil brasileira — conseguiu obter uma influência considerável. O fato de hoje aproximadamente 45% da área da Amazônia estarem sob proteção mostra que as estratégias de conservação tornaram-se um fator central na Amazônia. Um elemento importante desse processo é a inclusão (ou ao menos o diálogo) com a sociedade civil e especialmente os movimentos sociais, que assim transformaram-se em um fator influente na política ambiental.

Um indicador importante para o sucesso das estratégias de conservação é que elas claramente inquietam grandes parcelas do agronegócio e provocam ações contrárias. Na campanha eleitoral, Bolsonaro formulou expectativas claras apenas em alguns pontos; um deles foi a declaração de guerra à política ambiental. O IBAMA e sua alegada “indústria das multas” eram um alvo nítido na campanha de 2018. No entanto, seria errado reduzir isso a uma aversão pessoal de Bolsonaro. Nesse ponto, ele representa interesses sociais totalmente relevantes. Isso é demonstrado também pelo papel extraordinário que o agronegócio desempenha no novo governo. Esse setor não teve nenhum pejo de se aliar a Bolsonaro.



Sem dúvida, a política ambiental do Brasil está em meio a um drástico retrocesso — e a CD não deve tentar pintar a situação com cores mais suaves que a realidade. Além disso, esse retrocesso está ligado a um desenvolvimento que alterou radicalmente o cenário político brasileiro nos últimos anos. A agenda da sustentabilidade na Amazônia misturou-se cada vez mais com a política agrária. Assim, a pecuária e a agricultura intensiva são os principais “impulsionadores” do desmatamento. Especialmente as grandes organizações ambientais buscaram estratégias para modificar essa situação com abordagens bem distintas. O Greenpeace apostou na moratória da soja (o comércio de soja se comprometeu a não aceitar mais soja oriunda de novas áreas amazônicas devastadas); outras, como WWF, Conservation International (CI) e The Nature Conservancy (TNC) apoiaram projetos conjuntos com o agronegócio, frequentemente com a perspectiva de um uso intensivo e racional da terra a fim de conter maiores expansões.

O fato de a agenda agrária, particularmente na Amazônia, ter sido cada vez mais influenciada pela agenda ambiental contribuiu para a declaração de guerra contra a política ambiental vista hoje. Pelo menos desde a discussão sobre a reforma do Código Florestal, o agronegócio tornou-se um ator organizado e influente, qualificado também para debates de fundo e tendo desenvolvido um discurso “moderno”. Na Câmara dos Deputados, a agenda do agronegócio é representada pela chamada bancada ruralista. Há anos ela é considerada um dos

grupos parlamentares mais influentes, contando com 225 dos 513 deputados.⁴⁵ Dito de forma sucinta: o império contra-ataca. Mas mesmo o “império” do agronegócio não é um ator homogêneo, possuindo uma agenda completamente diversificada. Se, de um lado, representantes do agronegócio agem contra dispositivos ambientais e os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, do outro lado o agronegócio estabelecido (especialmente os produtores de soja do Mato Grosso e os pecuaristas integrados no mercado mundial) se apropria da agenda ambiental e climática e se apresenta como seu agente. A mensagem essencial é: “Intensificando a agropecuária, podemos elevar a produção sem derrubar uma única árvore”. Seria preocupante se a CD alemã se deixasse seduzir por esse canto de sereia. No estudo “Cadeias de suprimento livres de desmatamento: contribuindo juntos para a proteção das florestas” (editado conjuntamente pela WWF e pelo Ministério Federal de Colaboração e Desenvolvimento Econômicos da Alemanha), o capítulo “Elevação sustentável da produção rural nas áreas de cultivo atuais” diz:

“Um cultivo sustentável é de importância central nas áreas agrícolas atuais a fim de preservar a fertilidade do solo por vários anos e elevar sustentavelmente os rendimentos. Só assim pode-se impedir a ampliação das áreas de plantio em preciosas zonas naturais. Logo, deve-se abordar e implementar com força redobrada a proteção do solo e a promoção de inovações para uma boa prática agrícola, em colaboração com os pequenos agricultores e operadores rurais.”⁴⁶

Assim, a “elevação sustentável” da produção agrária, de definição vaga, é definida como uma estratégia-chave (“só assim!”). Isso é duvidoso, pois:

- Não há provas empíricas de que a intensificação do uso da terra impeça sua expansão. Ela é tão provável quanto a posição contrária, que diz que a intensificação leva a maiores preços da terra e estimula a grilagem.
- A análise abreviada da agricultura e pecuária como “impulsionadores” do desmatamento tira o foco da grilagem como um agente central na Amazônia. A grilagem só pode ser coibida com a afirmação e garantia do Estado de direito. A cultura disseminada de impunidade permite a continuação da grilagem ilegal por desmatamento. Nada acusa uma mudança dessa situação — pelo contrário.

45 <http://climainfo.org.br/2019/03/25/a-nova-bancada-ruralista/>.

46 http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Broschuere_Entwaldungs-freie-Lieferketten.pdf

O mito da intensificação — a declaração de Philip Fearnside

Philip Fearnside, um dos mais conhecidos e respeitados pesquisadores da Amazônia, tem palavras claras sobre a estratégia que aposta na intensificação “sustentável”:

“Outro mito que dispersa os esforços para conter o desmatamento é a noção de que a intensificação da agricultura e pecuária fará como que os agentes parem de desmatar. Há boas razões para a intensificação, mas poupar terra não é uma delas. Os subsídios e vantagens de marketing que podem ser obtidos com esse discurso representam atrativos para adotar esse caminho, mas vão contra a lógica econômica. A ideia de que as ambições das pessoas são limitadas pelo efeito ‘barriga cheia’, em que alguém para de expandir a produção assim que os requisitos mínimos são satisfeitos, não se aplica às pessoas integradas nas economias modernas, como quase todos os agentes do desmatamento amazônico. A poupança de terra através da intensificação já foi proposta por diversos autores (Sánchez et al., 1982; Strassburg et al., 2014; Zarin et al., 2016), mas as perspectivas de essa estratégia chegar ao resultado ambiental desejado são escassas (Fearnside, 1987c). Infelizmente, não há evidências de que uma reação ao aumento da produtividade seja a restauração da floresta.

Se as pastagens rendessem mais, os pecuaristas simplesmente exportariam o excesso — em vez de manter constante a produção total das suas propriedades e reduzir as áreas de pasto. Na verdade, dado que pastagens mais produtivas presumivelmente seriam mais lucrativas que as atuais, a tendência seria fazer exatamente o oposto — expandir a área de pastagem desmatando mais (Fearnside, 2002; Kaimowitz e Angelsen, 2008). A área de pastagem do Brasil não é restrita nem por um desejo limitado dos pecuaristas de ganhar mais dinheiro, nem pelos mercados globais de carne.”

https://www.researchgate.net/publication/320407359_Deforestation_of_the_Brazilian_Amazon, p. 21 ss.

O pressuposto de que a intensificação (isto é, mais rendimento por hectare) leva na verdade à expansão da área é uma variante do paradoxo de Jevons (também chamado de “efeito rebote”). Duas circunstâncias recomendam que se leve a sério o risco do efeito rebote no Brasil: primeiro, a demanda praticamente ilimitada por soja e carne no mercado mundial; segundo, a disponibilidade de terra por apropriação legal e ilegal.

http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1801.pdf, S.179ff.

Há uma boa visão geral em Angelsen, A. et al.: Transforming REDD+: Lessons and new directions. Bogor, Indonésia: CIFOR, p. 45 ss.

Uma outra tendência é fundamental para a orientação da CD: os investimentos em infraestrutura estão ganhando um novo peso. Uma das figuras-chave do governo Bolsonaro é o Ministro de Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas. Entre as prioridades anunciadas estão a expansão e asfaltamento completo da BR-163 na Amazônia, ligando Cuiabá (Mato Grosso) e Santarém (Pará), e uma linha férrea para o transporte de soja entre o Mato Grosso e o Rio Tapajós, no Pará.

Justificativa da expansão da infraestrutura

“Vamos criar uma segunda revolução no agronegócio brasileiro”, declarou Tarcísio Gomes de Freitas em uma entrevista ao site Mongabay, em 2018. “O Mato Grosso produziu 62 milhões de toneladas de grãos em 9 milhões de hectares de terra em 2017. Há mais 14 milhões de hectares, atualmente usados como pasto, disponíveis para o cultivo de lavouras. Podemos facilmente produzir 120 milhões de toneladas de grãos apenas no Mato Grosso, sem cortar uma única árvore!”, disse ele. “O grande problema é a falta de infraestrutura e o custo alto do frete.”

<https://news.mongabay.com/2019/02/amazon-at-risk-brazil-plans-rapid-road-and-rail-infrastructure-expansion/>

Este também não é um projeto específico do governo Bolsonaro, mas a retomada de intenções e planos cultivados por muito tempo. Os investimentos pesados em expansão da infraestrutura são um motor do desmatamento — é o que mostram todas as experiências do passado. Embora a política ambiental tenha obtido grande peso na esfera amazônica, ela segue sendo um assunto paralelo à agenda tradicional de desenvolvimento, com a qual entra em conflito. Nos últimos anos, sua implementação foi impedida mais por falta de financiamento e inseguranças políticas do que por questões ambientais.

O desmatamento — esta é (ou deveria ser) uma das lições aprendidas dos últimos anos — tem uma dinâmica complexa, à qual não se pode fazer frente com programas parciais. Ele está associado ao modelo de desenvolvimento da região, dinâmicas do mercado mundial, relações de poder político e a garantia do Estado de direito. Isso leva a uma consequência dolorosa: a CD só pode fazer uma contribuição limitada à redução do desmatamento. Embora tenha feito contribuições essenciais para o fortalecimento da agenda sustentável na Amazônia desde 1992, ela não conseguiu efetivamente deslocar o modelo clássico de desenvolvimento. As abordagens contraditórias seguem sendo uma realidade — o Ministério do Meio Ambiente tornou-se um *player* importante na Amazônia, mas de maneira nenhuma o único ou o dominante. A coexistência de estratégias e interesses diversos deve ser reconhecida como um fato da realidade, e não camuflada por pretensões de transversalidade ou convergência. Não

existe convergência nos complexos entrelaçamentos de uma região gigantesca como a Amazônia. Porém, a CD contribuiu para um grande êxito da política ambiental nas últimas décadas: o Ministério do Meio Ambiente tornou-se um *player* importante na Amazônia, evitando assim uma falsa convergência. Mas é exatamente esse êxito que está sob ataque, pelo menos desde o governo Bolsonaro. A CD erra o golpe quando declara que a redução do desmatamento é um resultado concreto do seu trabalho, tendendo a aguçar problemas de legitimação. A CD é capaz de contribuir para muitas realizações e conquistas, mas pode cair em uma armadilha se continuar a se comprometer com uma redução comprovável do desmatamento.

O que a colaboração internacional e para o desenvolvimento pode e deve fazer

A CD realizou uma grande contribuição para o fortalecimento dos territórios indígenas e áreas de conservação desde 1992. Assim, ela contribuiu para uma mudança de paradigma: a associação da conservação da floresta tropical aos direitos e perspectivas de vida das pessoas. Essa conexão entre conservação e fortalecimento de direitos deve seguir como uma linha central da CD. A maioria das áreas de conservação da Amazônia pertence à categoria “uso direto”, isto é, prevê explicitamente seu uso pelas pessoas que vivem nelas. **Áreas de conservação não são zonas sem conflitos. Porém, demonstraram ser um freio eficaz contra o desmatamento e a base da salvaguarda dos direitos da população local.** A consolidação e expansão dessas conquistas são reivindicações centrais da sociedade civil e dos povos indígenas hoje em dia. Isso não significa incentivar sempre mais do mesmo. O fomento de atividades econômicas, a cooperação com novos atores (como as associações de quilombolas e mulheres indígenas), o monitoramento das áreas de conservação e o fomento da infraestrutura (incluindo a digital) oferecem um campo imenso para inovações.

A CD deve aproveitar ativamente as possibilidades abertas pela cooperação com a sociedade civil. **ONGs e organizações de povos indígenas e comunidades tradicionais devem ser procuradas e incentivadas como parceiros no diálogo sobre perspectivas de desenvolvimento.** Todas as tendências que restringem o espaço de ação dessas organizações devem ser energeticamente combatidas.

■ A CD alemã na Amazônia destaca-se por uma **pluralidade de atores** **Agências religiosas de cooperação como Pão para o Mundo ou Misere or**, ONGs e fundações políticas representam parceiros importantes e muito respeitados da sociedade civil brasileira. Em épocas de turbulência política, o seu apoio deve ser defendido e, se possível, ampliado.

■ Existe no Brasil um impressionante **movimento agroecológico.**

Uma ampla coalização de órgãos de auxílio alemães e ONGs pleiteia o fortalecimento da

agroecologia ("Manifesto pelo fortalecimento da agroecologia").⁴⁷ O seu apoio é tanto política de clima e biodiversidade quanto uma alternativa à expansão das monoculturas gigantescas na Amazônia. É a agroecologia que deveria se tornar um foco de fomento — e não o apoio ao agronegócio.

■ Durante o PPG7, houve uma interessante cooperação com o Ministério Público, que frequentemente revelou ser um garantidor das questões ambientais e defensor dos direitos da população na Amazônia. Uma cooperação com as porções progressivas do Ministério Público poderia representar uma contribuição importante para o fortalecimento das estruturas do Estado de direito na Amazônia.

O que deve ser reconsiderado

Com os programas **Terra Legal** e **CAR**, a cooperação adentrou o terreno complicado do ordenamento territorial. O significado desse campo de ação é enorme, e a cooperação alemã já sublinhava isso no documento específico dedicado à floresta tropical de 1991. Ao mesmo tempo, ambos os programas provocam controvérsias na sociedade civil e na pesquisa, e sua eficácia na redução do desmatamento não é comprovada. **Em ambos os programas, existe a suspeita fundamentada de que os efeitos colaterais indesejados são maiores que os efeitos pretendidos.**

O mesmo vale para as abordagens do REDD+ no Brasil. A discussão em torno do REDD+ é dificultada pelo fato de diversas abordagens diferentes serem financiadas sob o rótulo **REDD+** (sendo várias delas muito razoáveis). Porém, a vinculação de programas ambientais à contabilização de carbono leva a muitas armadilhas e complicações desnecessárias. A lógica do financiamento depende fortemente da seleção (arbitrária) do marco de referência, levando à situação paradoxal em que o Brasil requer pagamentos imensos mesmo em um cenário de aumento do desmatamento. Assim, **REDD+ no Brasil hoje não é um instrumento que motive a redução do desmatamento.** Não era essa a intenção, e deve-se finalmente fazer um balanço honesto das experiências de REDD+. Os detalhes complicados da contabilização do carbono só têm sentido quando REDD+ é em algum momento utilizado como instrumento de mercado. No entanto, grandes parcelas da sociedade civil e das organizações indígenas rejeitam essa hipótese. A perspectiva ou intenção de financiar REDD+ por créditos de carbono torna-se cada vez mais absurda em face do desenvolvimento atual da política climática. O Brasil está se encaminhando para fracassar redondamente em suas metas climáticas nacionais e objetivos de redução no contexto da UNFCCC. Globalmente, o desafio atual é muito mais gerar “emissões negativas” que ampliar o mecanismo de *offsets*. **Nesse quesito**, o governo da Alemanha e a

47 <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/postionspapier-agrarroekologie-staerken.pdf>

CD devem se posicionar com clareza e repudiar todo financiamento de REDD+ através de *offsets*.

A proteção da floresta tropical e dos direitos dos seus habitantes e a redução do desmatamento e das emissões de CO2 associada a este são objetivos sobre os quais há um grande consenso. Eles fazem parte do Acordo de Paris e de diversas convenções internacionais. A sociedade civil não apenas apoia esses objetivos como os demanda. Aqui se oferece uma **oportunidade para expandir a CD com base num amplo consenso**. Isso não deve ser negligenciado. Toda associação de REDD+ com *offsets* é repudiada pela maior parte da sociedade civil — assim como pelas organizações indígenas da região amazônica. A CD alemã deve deixar claro que não apoia ou almeja mecanismos de *offsets* no âmbito de REDD+.

O que não deve ser feito

O dinheiro dos impostos alemães não deve, em nenhuma hipótese, servir para apoiar o agronegócio brasileiro — mesmo que com a justificativa de que isso reduz o desmatamento. Uma estratégia que enxerga na intensificação da agricultura uma possibilidade de diminuir o desmatamento repousa sobre pressupostos duvidosos e não comprovados. Não é uma resposta adequada para as causas complexas do desmatamento e as práticas ilegais de grilagem. Há inclusive o perigo de que os atos de grilagem descontrolada na Amazônia e a consequente intensificação da agricultura incitem a elevação do preço da terra e, portanto, o desmatamento — uma forma de efeito bumerangue.

O agronegócio brasileiro é um setor moderníssimo, com bom acesso a empréstimos públicos e também a programas que promovem a agricultura de baixo carbono. Portanto, não precisa de verbas nem apoio técnico. Além disso, a CD alemã não deve apoiar um modelo agrícola sustentado por monocultura, sementes transgênicas e uso intenso de agrotóxicos.

A conhecida atuação política de agentes do agronegócio contra os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, assim como contra a legislação ambiental atual, não pode ser relevada ou ignorada. A CD deve verificar se é possível uma colaboração observando o requisito de que os direitos desses atores sejam respeitados, não podendo se comprometer com uma eficiência econômica (elevação do rendimento por hectare) que possui fracas metas de sustentabilidade.

ANEXO

Bibliografia recomendada

Essencial para o contexto histórico internacional da origem do PPG7:

Radkau, Jochen: Die Ära der Ökologie: Eine Weltgeschichte. Munique, 2011

A origem do PPG7 passa por uma análise excelente na tese de Helmut Hagemann:

Hagemann, Helmut: Not Out of the Woods Yet — The Scope of the G-7 Initiative for a Pilot Program for the Conservation of the Brazilian Rainforests. Saarbrücken, 1994

Uma primeira discussão crítica do PPG7:

Fatheuer, Thomas: Hoffnung für den Regenwald? Das Pilotprojekt der G-7 und Ansätze für eine neue Politik in Amazonien. Rio de Janeiro, 1993

Há menos material publicado que sintetize o PPG7. Fundamentais são:

Scholz, Imme: Entwaldung und Entwicklung umweltpolitischer Institutionen in Amazonien — ein Wettlauf zwischen Hase und Igel? Bonn, 2002

https://www.die-gdi.de/uploads/media/Entwaldung_und_Entwicklung_umweltpolitischer_Institutionen_in_Amazonien.pdf

Scholz, Imme & Schönenberg, Regine: The pilot programme to conserve the Brazilian rainforests. Bonn, 2007

https://www.researchgate.net/profile/Imme_Scholz/publication/242681668_1_Introduction_Public_policy_making_in_Brazil/links/02e7e52a9998925790000000/1-Introduction-Public-policy-making-in-Brazil.pdf

Há em português um texto recente de Gerd Kohlhepp que oferece um bom panorama:

Kohlhepp, Gerd: O Programa Piloto Internacional de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (1993-2008): As primeiras estratégias da política ambiental e de desenvolvimento regional para a Amazônia Brasileira. Revista NERA, ano 21, nº 42, p. 309-331, dossiê, 2018. file:///sysroot/home/thomas/Downloads/5697-20247-1-PB.pdf

Fundamental, abrangente e atualizado sobre o debate em torno do REDD+, com uma boa revisão da literatura:

Angelsen, A.; Martius, C.; De Sy, V.; Duchelle, A.E.; Larson, A.M. & Pham, T.T.

(ed.): Transforming REDD+: Lessons and new directions. Bogor, Indonésia: CIFOR. 2018

http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1801.pdf

Uma introdução ao debate crítico sobre o REDD+, com bibliografia para aprofundamento:

Kill, Jutta: REDD+: Ein verlorenes Jahrzehnt für den internationalen Waldschutz. Berlin, 2019

<https://www.boell.de/de/2019/01/11/redd-ein-verlorenes-jahrzehnt-fuer-den-internationalen-waldschutz>

Importante para os debates sobre tendências atuais na Amazônia:

Mauricio Torres, Juan Doblaz, Daniela Fernandes Alarcon: Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo, 2017

https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nasa/arquivos/dono_e_quem_desmata_conexoes_entre_gril1.pdf

Fearnside, Philip: Deforestation of the Brazilian Amazon. Oxford, 2107

(traz um excelente panorama atualizado sobre a discussão acerca do desmatamento na Amazônia)

https://www.researchgate.net/publication/320407359_Deforestation_of_the_Brazilian_Amazon

DEMOCRACIA

VOL. 55

Cooperação alemã para o desenvolvimento da região amazônica brasileira

**Êxitos e desafios
de 1992 até hoje**

A proteção da floresta tropical está passando por maus bocados no Brasil. Com a eleição de Jair Bolsonaro como presidente do país, o governo está sob a responsabilidade de um político que propaga e executa abertamente o desmonte da legislação ambiental atual. Isso impõe árduos desafios à colaboração alemã para o desenvolvimento, pois desde a Rio 92, há mais de 25 anos, a proteção da Amazônia é um foco desse trabalho.

Neste estudo do especialista Thomas Fatheuer, as linhas gerais dessa cooperação são apresentadas e analisadas. É exatamente em épocas difíceis como esta que se faz útil e necessária uma reflexão sobre como e em que setores a colaboração internacional pode ter uma atuação mais eficiente e duradoura.

ISBN 978-3-86928-207-7