

A questão amazônica na Constituinte

Nelson Ribeiro *

«O apetite... que a Amazônia tem despertado, está aguçado nos dias que correm»
Arthur Cezar Ferreira Reis

ANC 88
Pasta 24 a 30
Abril/87
060

No momento em que se instalam as comissões e subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte os diversos segmentos da sociedade brasileira passam a se mobilizar e a refletir sobre as grandes questões nacionais, nas mais diferenciadas formas em que estas se apresentam, na expectativa do tratamento que a nova Constituição irá dispensar a cada uma delas. Estou certo de que uma dessas grandes questões diz respeito à Amazônia, pela importância que tem a gigantesca região do trópico úmido, no cenário e na conjuntura nacionais. As suas peculiaridades geofísicas e geográficas, a sua dimensão continental, a especificidade de seus problemas geossociais, formam, quando visualizados em conjunto, o que estou chamando de a "questão amazônica". Questão que assume a magnitude de um grave problema geopolítico, sem dúvida um dos maiores desafios que a nação tem de enfrentar no entardecer do século XX.

É conveniente lembrar que a Amazônia sempre foi entendida, ao longo da história brasileira, como uma grande questão nacional, levando o poder central, em etapas sucessivas, ora a promover a conquista de todos os quadrantes da região, ora a incentivar a exploração de seus recursos naturais, ora a dirigir a sua ocupação por excedentes populacionais, ora, nas últimas décadas, a fazer a sua integração física, econômica e social ao restante do país. Essa etapa da integração nacional surgiu, como questão básica, durante Segunda Guerra Mundial, quando o país se conscientizou de que guardava com a região uma relação colonial, caracterizada pelo acesso a ela, apenas através do Oceano Atlântico e pela circunstância de que a Amazônia praticamente exportava tudo o que produzia e importava quase tudo o que consumia. Percebeu o Governo Federal que estava diante de uma forte questão geopolítica que teria de enfrentar, prioritariamente, a qualquer custo, pois, o que estava em jogo era a própria soberania nacional sobre a região.

Assim, a Constituinte de 1946 deu prioridade especial ao estudo da questão amazônica e, em consequência, decidiu que, em seu favor, a União deveria dispensar um tratamento diferenciado. No art. 199, estabeleceu a obrigatoriedade de serem investidos na Amazônia pelo menos três por cento da renda tributária da União e de esses recursos seriam aplicados, através do que denominou o "plano de valorização econômica da Amazônia". A Constituinte de 1946 entendeu que a forma constitucional deveria apoiar-se em três critérios ou elementos fundamentais: a alocação de recursos especiais em favor da região, a ação planejada de poder público e o que, usando um termo de sentido ambíguo, chamou de valorização da Amazônia.

A alocação de recursos especiais revelou-se, na prática, perigosa e até desastrosa para com a região. De um lado, porque o volume dos recursos atribuídos em cada ano passou a ser calculado com base na receita tributária da União, efetivamente auferida, no ano anterior ao da elaboração da proposta orçamentária; havia assim, uma defasagem de dois anos no cálculo dos três por cento da renda tributária da União, defasagem essa que, com o impacto da inflação e os cortes orçamentários anuais para "contenção de despesas", nunca permitiu que a região recebesse mais de 1/3 (um terço) do que lhe era realmente devido por força do mandamento constitucional. De outro lado, com a criação da agência de desenvolvimento - a SPVEA, Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - os ministérios passaram a se retrair na alocação de recursos em seus orçamentos próprios para atuar na Amazônia, exigindo que até mesmo o custeio de suas delegacias, ou estruturas organizacionais regionais, fosse feito com os recursos do Plano de Desenvolvimento Regional. O fato é que, parece correto supor, um balanço do volume dos recursos que seriam atribuídos, com ou sem a vigência da regra constitucional, certamente revelaria que mais aplicações federais haveria na região na segunda hipótese.

A ação planejada muito pouco saiu do papel. A SPVEA não conseguiu personalizar-se institucionalmente perante os governos estaduais e, assim, não pode exercer a sua função mais nobre de coordenação do planejamento regional. Além disso, os planos em si eram autocráticos e expressão de um burocratismo estéril, alguns encomendados a escritórios técnicos do sul do país, outros elaborados nos gabinetes ministeriais sem ouvir as lideranças políticas, econômicas e sociais regionais. A valorização da Amazônia passou a ser interpretada basicamente através do esforço de integração física da região com o restante do país; e, em certo momento, de forma perigosa, através de sua ocupação como exigência de segurança nacional.

A avaliação da política de integração nacional revela o surgimento de uma série de efeitos indesejáveis sobre a região, conseqüentes à abertura de suas fronteiras às demais regiões do país. As grandes estradas de integração nacional - a Pará-

Maranhão, a Transamazônica, a Belém-Brasília, a Cuiabá-Santarém, a Cuiabá-Porto Velho-Manaus, e Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco - realizaram a abertura do interior amazônico e revelaram ao País e ao mundo os segredos da região, o potencial de seus recursos naturais, despertando com isso a cobiça nacional sobre essas riquezas. A região passou a ser uma fronteira exposta, aberta à prática do colonialismo interno, ante o silêncio e omissão do poder público. Uma frente capitalista mobilizou-se no sentido de explorar os recursos naturais amazônicos, sem nenhum respeito as tradições culturais das populações que aí já habitavam secularmente - indígenas e ribeirinhos. O empreendedor capitalista tornou-se uma ameaça ao equilíbrio ecológico da região, pela prática de atividades predatórias, o que passou a ser objeto de preocupações, não apenas das comunidades científicas brasileiras, mas de todo o mundo.

Em suma, a contrapartida da integração nacional como o restante do país foi a desintegração regional. A integração externa correspondeu a desintegração interna. A Amazônia foi fracionada em sub-regiões - Amazônia Oriental, Amazônia Ocidental, Amazônia do Centro-Oeste, Amazônia da Calha Norte, pré-Amazônia, etc. Cada uma lutando por medidas políticas que atendessem as suas necessidades e reivindicando integração direta com o Centro-Sul do país. A unidade política da região foi elidida. A integração econômica correspondeu a desintegração social; está caracterizada pelas frentes pioneiras de penetração, pela formação de bolsões de miséria em vários pontos da região, pela agressão implacável ao indígena nas frentes de garimpagem e mineração e nas de exploração madeireira desenhada.

A questão amazônica, dessa forma, mudou o seu conteúdo e assumiu características perante a Constituinte de 1987 bem diferentes das que possuía em 1946. Nas décadas de quarenta e cinquenta a integração nacional era óbvia como resposta à questão amazônica. Agora, ela se desdobra em várias questões que ousa aqui, apenas, formular, na expectativa de que o legislador constituinte de 1987 a elas ofereça respostas adequadas:

- Que pretende a Nação fazer com a sua grande região de trópico úmido no crepúsculo do século XX?
- É legítimo, perante a humanidade, continuar permitindo a devastação de suas florestas e a exploração incontida de seus recursos naturais não renováveis?
- É lícito que as populações indígenas milenarmente dependentes do extrativismo, continuem expostas à desagregação de sua cultura e ameaçadas na sua sobrevivência, em nome da preservação do utilitarismo econômico da exploração madeireira e mineral?
- Os fracassos ou insucessos relativos dos projetos de ocupação e colonização dirigida da região e os impactos ecológicos que tem provocado não sugerem sua imediata revisão?
- Deve-se continuar a permitir a colonização espontânea da Amazônia?
- Qual a política agrária que deve ser obedecida na Amazônia, em função das restrições e limitações ecológicas que a região oferece?
- Qual a política florestal ecologicamente adequada que deve ser adotada pelo poder público em favor da região?
- Se a região está falada a exportar seus recursos energéticos para as regiões desenvolvidas do país, quais as compensações que lhe serão oferecidas pelos custos ecológicos e ambientais que deverá sofrer?

São apenas algumas questões fundamentais. Outras poderão continuar a ser formuladas pelas lideranças políticas e pela "inteligência" regional. É importante, entretanto, frisar, que a alocação de recursos, como preconizou a Constituinte de 1946, não se constitui na resposta adequada a essas questões. Assim mostrou a experiência. É necessária a definição de políticas institucionais, formuladas a nível constitucional e que no seu todo se tornem o "framework" da ação do poder público na região.

Minha sugestão é que seja promovido imediatamente um grande seminário em Brasília, com a participação das lideranças políticas regionais, dos dirigentes dos órgãos de classe, dos homens de ciência e outras expressões máximas do pensamento regional, com a finalidade específica de debater a questão amazônica, em suas múltiplas dimensões e, assim, oferecer subsídios ao legislador constituintes enquanto é tempo. Só num fórum de debates desse nível será possível a formulação de respostas adequadas a tão altas indagações.

Nelson de F. Ribeiro é professor Titular da Universidade Federal do Pará, secretário de Indústria Comércio e Mineração do Pará e ex-ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário - Mirad