

13

Cartografia social da Amazônia: os significados de território e o rito de passagem da “proteção” ao “protecionismo”

ALFREDO WAGNER BERNO DE ALMEIDA

RESUMO

O artigo faz uma reflexão dos efeitos deletérios sobre os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais da Amazônia na adoção tanto das políticas com viés de “proteção” quanto das com viés de “protecionismo”. As políticas de “proteção” estão ligadas a uma ação ambiental conservacionista e são defendidas por agências multilaterais, no entanto não lograram alterar algumas dinâmicas locais, como a regularização fundiária das reservas e a concessão de titulação de terras de quilombos. Por seu lado, as políticas “protecionistas” desencadearam uma exploração inadequada de parte dos “recursos naturais estratégicos”, o que fragiliza os direitos territoriais adquiridos pelos povos da região.

ABSTRACT

This paper reflects on results that have damaged the land rights of people and traditional communities in the Amazon in adopting both “protection-based” and “protectionism-related” policies. The former are connected to an environmental-conservationist effort and are defended by multilateral agencies; however, they have been unsuccessful in changing some local situations, such as land-title regularization in reserves and granting land rights to those living in quilombos (former-slave communities). On the other hand, “protectionist” policies have unleashed inappropriate exploration in the “natural-resource strategies”, which has weakened the land rights acquired by people in the region.

A reconceitualização de território, conforme as interpretações sociológicas sobre as transformações sociais na primeira década do século XXI, está sendo marcada por novos critérios de classificação, que aparentam empreender uma volta ao passado, refletindo uma conhecida e dúbia combinação entre fatores ambientais e econômicos. Incorporados pelas ações governamentais mais recentes, esses critérios evidenciam um novo esquema interpretativo de processos reais e de situações sociais de conflito. Embora reeditem modalidades de percepção de realidades locais já conhecidas como delimitadores de “regiões”,

tais como a prevalência do quadro natural e a ênfase em biomas e ecossistemas, esses critérios buscam instituir novos procedimentos de intervenção. Eles flexibilizam normas jurídicas que asseguram os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, fragilizando o instituto das terras tradicionalmente ocupadas, e objetivam atender às demandas progressivas de um crescimento econômico baseado principalmente na exportação de *commodities* minerais e agrícolas. Não obstante as reedições mencionadas, mostram-se em descontinuidade com as medidas de “zoneamento ecológico-econômico” e com os programas de “proteção da natureza”, preconizados pelas agências multilaterais, que caracterizaram a quadra neoliberal das últimas décadas do século XX. Constata-se, em resumo, um ritual de passagem de projetos, programas e planos que não partem da intervenção do Estado e são engendrados sob o signo liberalizante da chamada “proteção” para uma política que está sendo considerada “protecionista” ao enfatizar a ação governamental e neutralizar aspectos liberalizantes do controle de determinados recursos naturais. Esse elemento contrastante e de transição, que assinala uma ruptura no âmbito dos critérios adotados pelo planejamento oficial e pelas políticas governamentais, é que constituiria uma novidade, sobre cujas implicações pretendemos aqui refletir.

Assiste-se, hoje, à implementação de políticas de “reorganização de espaços e territórios”. Elas não são um produto mecânico da expansão gradual das trocas, mas sim o efeito de uma ação de Estado deliberadamente protecionista, voltada para a reestruturação de mercados, disciplinando a comercialização da terra e dos recursos florestais e do subsolo. A distinção entre “proteção”, que deriva de mecanismos de uma ação ambiental conservacionista perpetrada por agências multilaterais e grandes conglomerados econômicos, e “protecionismo”, que consiste, como veremos adiante, em uma ação direta do Esta-

do inspirada, sobretudo, no potencial de crescimento econômico, torna-se elementar para uma compreensão mais detida das transformações em jogo. A denominada "proteção da natureza" e o conjunto de medidas preconizadas pela Organização Mundial de Comércio (OMC) estariam passando por um processo de dessemantização, que leva essa mencionada "proteção" a assumir sentidos opostos àqueles anteriormente adotados pelas agências multilaterais. Ainda que não se percebam alterações profundas na retórica "protecionista" e que os instrumentos chamados de "proteção" não tenham sido radicalmente modificados, observa-se que políticas "protecionistas", em termos mercantis, deixam entreaberta a possibilidade de uso intensivo e imediato dos recursos naturais em prol de políticas de crescimento econômico, traduzidas pelas grandes obras, como hidrelétricas, ferrovias, rodovias, portos e congêneres. Essas políticas de crescimento têm sido apontadas como solução para a "pobreza extrema", produzindo uma territorialização consoante o potencial de uso mercantil dos recursos naturais combinado com ações que objetivam flexibilizar os limites das Unidades de Conservação, fragilizar os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais e, paradoxalmente, manter o "combate ao desmatamento". Essa possibilidade de mercantilização, que passa a abranger até mesmo a floresta em pé, torna-se um fator de destaque nos novos significados que a noção de "proteger" assume. Alguns analistas classificam essas medidas como "protecionistas" ou de defesa comercial necessária, delineando uma ação dirigida para os recursos naturais considerados estratégicos, em face das ofensivas mercantis de outros países. É nesse sentido que são implementadas, em função de uma perspectiva radicalizante denominada "desenvolvimentista", adjetivada hoje ora como de "esquerda", ora como de "direita".

As instâncias político-administrativas estão incorporando, assim, o próprio termo "território" para designar não apenas

aparatos burocráticos, mas também programas, planos e projetos. “Territórios da Cidadania”, “Secretaria de Ordenamento Territorial”, “Cadastro Territorial” e quejandos tornam-se termos e expressões usuais no léxico desses aparatos burocráticos. E os sentidos práticos de “território” transcendem, contudo, ao significado estrito de políticas fundiárias, ambientais ou mineiras. Eles se apoiam em um conjunto de medidas protecionistas, ora voltadas para o solo, ora para recursos florestais, ora para o subsolo, também chamadas de “medidas táticas de defesa comercial”. Os agentes do aparato político-burocrático argumentam que, com as sucessivas crises econômicas, a questão ambiental passou a ser ligada diretamente à do “desenvolvimento sustentável”, tornando-se uma agenda do Estado e não apenas de grandes empresas transnacionais e de agências multilaterais. Consideram que, para tanto, fazem-se imprescindíveis as seguintes ações: delimitar os “recursos naturais estratégicos” – uma afirmação antiga e de forte cunho nacionalista –; reformar os códigos florestal, mineral, penal, de processo civil, de ciência e tecnologia, eleitoral e comercial; e disciplinar a aquisição de terras por estrangeiros. Em virtude disso, vem se constatando a tramitação simultânea de propostas no legislativo de alterações de quase todos os códigos que regem as relações produtivas e comerciais, que regulam contratos e formas de acesso aos recursos naturais. Verifica-se, nesse contexto, uma retomada de medidas de defesa da “natureza” e dos denominados “interesses nacionais” em um momento em que as exportações para os países europeus e para os Estados Unidos mostram-se declinantes. Esse “protecionismo da natureza” implica primeiramente a identificação dos “recursos naturais estratégicos” e sua subordinação à implantação de grandes obras de infraestrutura e à expansão dos produtos para o mercado de *commodities*, consideradas essenciais ao “desenvolvimento sustentável” – conceito que passa a ser reinterpretado como coadunado com “inter-

ses nacionais” e articulado de maneira disciplinada com circuitos específicos de comercialização, sem passar necessariamente por entidades multilaterais, como a ação de determinados fundos de investimentos e conglomerados transnacionais.

Uma primeira indagação é se estaríamos diante do fim dos acordos comerciais [Chade (2011)]¹ firmados no âmbito de agências multilaterais como a OMC, ou mesmo se essa agência estaria perdendo seu poder de arbitrar. Nesse contexto, é possível começar a interpretar “nacional” como enfraquecimento do “multilateral” ou, se tanto, como bilateral, isto é, novas modalidades de contratos comerciais passando a regular políticas específicas de nação para nação. Um indicador para se refletir sobre esse eventual enfraquecimento concerne ao pronunciamento do dirigente da OMC, Pascal Lamy, logo após a oitava Conferência Ministerial da OMC, entre 15 e 17 de dezembro de 2011, em Genebra, assinalando uma tendência das políticas econômicas de diferentes países de erigirem obstáculos à livre circulação de mercadorias, reeditando medidas protecionistas de suas indústrias em uma quadra de desemprego e estagnação, que afeta notadamente a Comunidade Europeia e os Estados Unidos [Chade (2011)].

A proposta do Brasil na Rio+20, anunciada em 15 de fevereiro de 2012, por seu negociador-chefe, André Aranha Corrêa do Lago, asseverava que a Rio+20 seria uma conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre “desenvolvimento sustentável” para repensar esse desenvolvimento e determinar o objetivo comum dos países para as próximas décadas. Trata-se de uma posição que visava fortalecer a ONU, e mais diretamente o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

¹ Chade (2011, p. B7) sublinha que “desde 1990, mais de 400 acordos comerciais foram fechados entre regiões e países. Só o México e o Chile chegaram a fechar tratados com mais de 30 países diferentes. No começo dos anos 90, países como o Brasil e a Índia abriram unilateralmente seus mercados, convencidos de que precisavam importar para modernizar suas indústrias. A Rodada de Doha, lançada em 2001, para formatar o novo mundo comercial, foi definitivamente engavetada neste final de semana”.

(Pnuma), contrária, portanto, à criação de uma agência ambiental mundial, como propunham os países europeus, “encabeçados pela França”.² Cotejando-se essa posição com aquela de Pascal Lamy, é possível verificar que se está diante de diferentes tipos de agências multilaterais, cujas atribuições encontram-se agora sob o efeito do senso prático de estratégias particularizantes, que objetivam fortalecer umas agências enfraquecendo outras, e vice-versa. Os acordos regulados pela OMC funcionariam sob o signo da “proteção”, punindo medidas “protecionistas”, enquanto a ONU, por meio de seus programas, facultaria a seus membros a escolha, sem excluir estratégias inspiradas no “protecionismo”. A eleição do diplomata brasileiro Roberto Carvalho de Azevedo, como diretor-geral da OMC, em oposição ao candidato apoiado pelos Estados Unidos e a Comunidade Europeia, substituindo Pascal Lamy, desde 9 de setembro de 2013, evidencia, em certa medida, a perda da importância política e da capacidade de “orientação comercial” dessa agência mediante acordos bilaterais firmados entre as grandes potências mencionadas.

As variações nos significados de território estão tornando-se explicitamente tributárias dessas posições diferenciadas, desde pelo menos meados de 2011, e seus efeitos, agora explicitados no âmbito da OMC, se fazem sentir em especial em regiões com elevada incidência de recursos naturais considerados “estratégicos” e passíveis de comercialização, como é o caso da Amazônia.

Pode-se dizer que os sentidos de território remetem, em primeiro lugar, a um “biologismo” extremado, que caracteriza o ambientalismo empresarial dos grandes fundos de investimen-

² Segundo o negociador-chefe do Brasil: “Quando se tem uma conferência das Nações Unidas, todos os países do mundo têm que concordar em qual vai ser a agenda. Não é uma decisão nem das Nações Unidas, nem do país anfitrião. É uma decisão de todos. Neste caso, a decisão foi de que a Rio+20 deveria se concentrar em dois temas: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a governança internacional do desenvolvimento sustentável, ou seja, de que maneira vamos estruturar o debate internacional em torno dessa questão” [Chiaretti (2012, p. A13)].

tos, seja como o Forest Footprint Disclosure³ (FFD), selecionando e monitorando “regiões” de terras aráveis e de solos apropriados às grandes plantações, seja como o Cool Earth, elegendo as florestas, o patrimônio genético e a biodiversidade como ativos ambientais, por meio de uma combinação entre propriedade privada de grandes empresas (laboratórios de biotecnologia, indústrias farmacêuticas e de cosméticos) e recursos abertos às comunidades locais,⁴ classificadas como “guardiãs da natureza”. Apoiam-se também nas autorizações de pesquisa e licenças de exploração dos denominados “minerais estratégicos”, estabelecendo uma tensão entre os detentores dos direitos de exploração do subsolo e os chamados “superficiais”. Os sentidos práticos se baseiam, enfim, em uma noção de crescimento eco-

³ O projeto do FFD foi iniciado em 2008 com suporte da Global Canopy Foundation. Antes de os fundos de investimentos definirem onde vão aplicar seus recursos, eles querem informações sobre o grau de exposição das grandes empresas, a respeito de pelo menos cinco tipos de *commodities*: soja, óleo de palma, madeira, artigos derivados da pecuária e biocombustíveis – tanto no processo produtivo quanto na cadeia de “suprimentos”. Setenta dos maiores fundos de investimento, que administram juntos cerca de US\$ 7 trilhões, contam com um “guia” que monitora os maiores conglomerados transnacionais, conhecido como FFD. Os índices de desmatamento de tais projetos tornam-se passíveis de serem estimados e inibidos. Para outras informações, consulte Forest Footprint Disclosure (2011).

⁴ O Cool Earth consiste em um fundo de investimentos que articula a ação de bancos e a sensibilização de pequenos investidores com consciência ambiental aguda, em países europeus e nos Estados Unidos. Mais de vinte mil pessoas fizeram doações a esse fundo durante a primeira semana de campanha de seu *site*, em junho de 2007, prometendo comprar e proteger florestas na Amazônia. Essa iniciativa conta com apoio de várias personalidades e entidades ambientais britânicas. O projeto propõe que os doadores ou pequenos investidores patrocinem a conservação da floresta ou de meio acre de terra (equivalente a dois mil metros quadrados de mata) com apenas 3,5 libras. Por intermédio desse dispositivo de aplicação financeira, forma-se um público difuso de ambientalistas de todos os matizes, que se tornam virtuais proprietários da floresta, dispendo suas libras para fortalecer fundos de investimentos que controlam ativos florestais significativos. Trata-se de recursos a fundo perdido, transferidos a grandes conglomerados e fundos, que administram recursos monetários que seriam idealmente aplicados em comunidades tradicionais e teriam seu retorno efetivo com créditos de carbono respectivos. Essa fórmula parece estar aproximando os adversários de ontem e constituindo as bases de um “ambientalismo empresarial” sofisticado, que mobiliza pequenos ambientalistas e grandes bancos e conglomerados, diminuindo ao mesmo tempo a distância entre organizações não governamentais (ONG) ambientalistas e grandes empresas. O banqueiro britânico John Eliasch, vinculado ao Cool Earth, afirma ter adquirido, em fins de 2006, as terras da Gethal Madeireira nos municípios de Manicoré e Itacoatiara, no estado do Amazonas, cujo total de hectares ainda não é conhecido. As estimativas giram, entretanto, em torno de 160 mil hectares. O propósito da empresa adquirente é manter as comunidades locais zelando pelos recursos florestais. Em outras palavras: os bens imóveis adquiridos são privados, mas não são mantidos como recursos absolutamente fechados. A empresa adquirente os “concede” às comunidades locais que tradicionalmente ocupam aquelas terras – onde moram, cultivando e extraindo produtos florestais – e permite que nelas permaneçam e aí mantenham suas práticas de uso comum dos recursos naturais. O propósito maior seriam os créditos de carbono [Almeida (2009)].

nômico, mais voltada para expansão das *commodities* e para uma reestruturação formal do mercado de terras e seu potencial de “regionalização” ou agilização de títulos, dirimindo conflitos fundiários localizados e dispondo às transações de compra e venda apenas imóveis regularizados. Certamente, as inovações tecnológicas fazem parte dessas políticas, soando acontecer com elas tal como sucedeu com as plantações de cana-de-açúcar, que, além do etanol e do açúcar, estão voltadas agora para fabricar óleos para as indústrias química, petroquímica, alimentícia, de cosméticos e de biopolímeros. Tais inovações implicam ampliação das áreas de cultivo, mas o que rege, de maneira efetiva, a expansão seriam as flutuações dos preços de mercado das *commodities* como açúcar, soja, óleos vegetais, de palma e de palmiste, madeira, carne *in natura*, milho e biocombustíveis, bem como os produtos minerometalúrgicos.

Mesmo reconhecendo os acirrados debates e as dubiedades em torno das decisões relativas a esses critérios, que objetivam estabelecer novas “fronteiras”, pode-se afirmar que, ao propiciar condições de expansão⁵ à produção de *commodities*, as políticas oficiais estariam forçando a flexibilização dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, redefinindo os direitos dos “trabalhadores migrantes” [Sprandel (2007)] e estigmatizando identidades étnicas. Os novos limites estabelecidos abalam as normas jurídicas, como no caso do Decreto 4.887, de novembro de 2003, relativo à titulação das terras das comunidades quilombolas, e fragmentam as territorialidades específicas (terras indígenas, terras de quilombos, babaçuais livres, faxinais, fundos de pasto, comunidades ribeirinhas), ou seja, as terras tradicionalmente ocupadas e controladas de modo efetivo por suas

⁵ Há que se discutir a tão alardeada “capacidade produtiva” desses empreendimentos. Cabe registrar, a propósito, que, à expansão do mercado de *commodities* agrícolas e minerometalúrgicas, corresponde uma precariedade nas relações de trabalho. Consoante entidades especializadas (OMCT, CPT), há milhares de registros de pessoas sob condição análoga ao trabalho escravo atualmente no Brasil.

respectivas comunidades ou pelas formas organizativas que lhes correspondem (associações, cooperativas, sindicatos, articulações e movimentos). Debilitam, ademais, os fatores identitários, propiciando condições para a atomização dos agentes sociais. Em decorrência disso, fragilizam as identidades coletivas objetivadas em movimentos sociais, suas condições de representação e os próprios atos de delegação, tal como sucede com a Coordenação Indígena da Amazônia Brasileira (Coiab), a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoime), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), a Articulação Puxirão dos Faxinalenses (APF), a Central de Fundos de Pasto e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq). Em outras palavras, desorganizam quaisquer iniciativas de consolidar os limites das terras tradicionalmente ocupadas e das modalidades de uso comum dos recursos.

Para uma síntese dessas transformações em curso, que sucedem ao malogro das políticas neoliberais, pode-se recorrer inicialmente à análise mais abrangente de Bensaid, explicitada nos seguintes termos:

A nova fase de acumulação do capital globalizado, na verdade, implica uma *reorganização dos espaços e territórios, um deslocamento de fronteiras e a construção de novas muralhas de segurança* (contra os palestinos ou na fronteira mexicana), mais do que sua abolição em benefício de um mercado único “sem fronteiras” [Bensaid (2008, p. 14, grifos nossos)].

A Amazônia consiste em um *locus* privilegiado para se observarem empiricamente tais transformações e foi exatamente a região eleita pelo Projeto Nova Cartografia Social para proceder às técnicas de observação direta, buscando descrever etnograficamente as situações sociais de conflito e tensão. Essa busca de uma “nova descrição” é coetânea do ritual de passagem mencionado

e recebe diretamente seus efeitos em toda a Amazônia. Aí não se veem muralhas e nem foram erguidos “guetos”, mas se sente, com todo o vigor, a força das pressões de políticas que articulam a ação governamental objetivando uma “organização hierarquizada dos territórios”. Essa ação vem sendo rápida, com objetivos de curtíssimo prazo, que exigem prontos resultados (hidrelétricas, gasodutos, minerodutos, hidrovias, rodovias, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia), cujos efeitos concernem a acalorados debates jurídicos e à intensificação de conflitos sociais. A própria delimitação de Amazônia Legal está posta em questão por inúmeros anteprojetos de lei que pretendem excluir parte do Maranhão, do Tocantins ou de Mato Grosso.⁶ De igual modo, encontram-se sujeitas a “redivisões” político-administrativas unidades da federação que a integram, como o Pará e o Maranhão.

O ritmo célere da ação governamental, articulado com os interesses privados que promovem a expansão das *commodities*, baliza, entretanto, as pressões políticas em todo o país. Elas se manifestam por meio de um mercado de terras relativamente reestruturado, privilegiando pelo menos três ordens de iniciativas. A primeira delas está atrelada a medidas do Poder Executivo; a segunda ocorre no âmbito dos debates no Legislativo, que delimita as normas; e a terceira encontra-se referida a dispositivos jurídicos e administrativos. A seguir, expõem-se algumas dessas iniciativas.

A PRIVATIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS SOB O EUFEMISMO DE “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”

Compreende o Programa Terra Legal, instituído pela implementação da Lei 11.952, de julho de 2009, que visa titular

⁶ Um dos anteprojetos é de autoria do deputado federal Oswaldo Reis, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-TO), que alega que o Tocantins não tem área suficiente para produzir porque está enquadrado na Amazônia Legal. O outro é do falecido senador Jonas Pinheiro (DEM) e já foi aprovado em algumas comissões do Senado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Mato Grosso tem quase metade do território em área do Bioma Amazônia, o que é contestado pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Famato).

67 milhões de hectares na Amazônia. Essa medida regulariza a ocupação de terras da União, permitindo que sejam repassadas, sem licitação, áreas com até 1.500 hectares aos que detinham a posse dessas áreas antes de 1º de dezembro de 2004.⁷

A REDUÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS OU UNIDADES DE CONSERVAÇÃO,⁸ CONFORME A MEDIDA PROVISÓRIA 558, EDITADA EM 18 DE JANEIRO DE 2012

Para implementar esses dispositivos e responder a demandas crescentes e de curto prazo, o aparato burocrático tem procurado agilizar, de modo articulado, os mecanismos de ação fundiária e aqueles da ação ambiental. A reformulação das bases do conhecimento técnico-administrativo tem sido apontada pelos dirigentes dos órgãos governamentais como condição fundamental para acelerar os licenciamentos. As medidas de cadastro com técnicas de georreferenciamento, a adoção de *softwares* para aprimorar o

⁷ Entre junho de 2010 e maio de 2011, o Programa Terra Legal cadastrou 87.992 posses, correspondentes a 10,3 milhões de hectares, conforme Imazon (2011). Dez dias após ter sido sancionada, a Lei 11.952, de 2009, foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-4269), proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e encaminhada ao Supremo Tribunal Federal (STF). Para a PGR, a referida lei institui privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, apropriaram-se ilícitamente de vastas extensões de terras públicas. A procuradora Deborah Duprat, que encaminhou a proposta ao STF, chama a atenção para os parágrafos 4º. e 5º. do Art. 15 dessa lei, por violação da igualdade e desvio do poder legislativo. Ela explica que os dispositivos determinam que, para as áreas regularizadas de até quatro módulos fiscais, o prazo de inalienabilidade fixado pelo legislador é de dez anos, enquanto para as áreas que tenham entre quatro e 15 módulos fiscais, o prazo é de três anos: “[...] tem-se uma flagrante discriminação, que beneficia os que menos precisam, e ainda favorece a especulação imobiliária na Amazônia às custas do patrimônio público”, destaca a Procuradora (retirado de *Notícias STF*, de 9 de julho de 2009, no Portal do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110756>>).

⁸ A PGR questionou no dia 9 de fevereiro de 2012 a constitucionalidade da Medida Provisória 558, que reduz Unidades de Conservação na Amazônia e permite a construção de hidrelétricas na Bacia do Tapajós. O Ministério Público Federal considera que as Unidades de Conservação são essenciais para a preservação do bioma amazônico. Argumenta também que quaisquer alterações devem ser realizadas por meio de discussões no Congresso Nacional, sem que seja preciso editar uma medida provisória (MP). Sublinhe-se que, um dia após a edição da MP, a Eletronorte enviou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) minuta do Termo de Referência prevendo a construção da usina de São Luiz do Tapajós. Cinco dias depois, em 24 de janeiro, o Ibama aprovou o plano de trabalho para diagnóstico ambiental da empresa. Verifica-se um tempo emergencial para licenciar a usina e proceder às demais medidas de implantação de grandes projetos.

planejamento⁹ e o avanço na qualidade dos estudos ambientais estariam criando, desse modo, condições para o deferimento dos pedidos de licença, ou seja, para que o cronograma das obras de infraestrutura previstas não seja alterado. Um componente “protecionista” que deve ser analisado de maneira mais detida e que aparece mencionado explicitamente no Decreto 7.957, de 12 de março de 2013, como “proteção” refere-se à “regulamentação da atuação das Forças Armadas na proteção ambiental”. Tal medida contém o risco de militarização das práticas que convergem para o licenciamento ambiental, ao preconizar que fica instituída a Companhia de Operações Ambientais da Força Nacional de Segurança Pública, com os seguintes objetivos: Art. 9 – “[...] prestar auxílio à realização de levantamentos e laudos técnicos sobre impactos ambientais negativos”; e Art. 10 – “As atividades de inteligência de que trata este Decreto serão exercidas sob a coordenação do órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, nos termos da Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999”, a qual institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Esse mencionado risco deve ser analisado acuradamente.¹⁰ Para tanto, várias indagações se impõem: quais os efeitos diretos da militarização de práticas de levantamento de dados e informações *in loco*? Haveria o risco de constrangimento de práticas científicas de trabalho de campo? Do prisma da racionalidade econômica dos planejadores oficiais, o primado da segurança e a escolta militar dos que produzirão os laudos

⁹ Tem-se uma quadra em que a questão agrária passa a ser focalizada pelas agências ambientais, em detrimento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que parecem ter perdido a capacidade de iniciativa para fazer valer até mesmo as estatísticas cadastrais, que elaboram desde 1972. Consulte-se a Portaria 98, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de 3 de abril de 2013, que institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com finalidade de elaborar proposta para a regularização ambiental em territórios quilombolas estabelecida na Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e para a instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental para esses territórios. Importa sublinhar que o CAR é autodeclaratório e torna-se necessário apreciar em que medida incorpora novas técnicas de georreferenciamento.

¹⁰ Para um aprofundamento desse argumento, consulte-se o Decreto 7.957, de 12 de março de 2013, que institui o Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente; regulamenta a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental; altera o Decreto 5.289, de 29 de novembro de 2004; e dá outras providências.

técnicos – quais sejam biólogos, zoólogos, antropólogos, ecólogos, engenheiros florestais, agrônomos, sociólogos, geógrafos etc. – consiste em um fator que propiciará um encurtamento do tempo nos laudos necessários ao licenciamento? Corre-se o risco de privilegiar uma vertente autoritária nas relações de poder com povos e comunidades tradicionais no momento da consulta a essas comunidades e na construção social do “consentimento”, legalmente imprescindíveis, conforme dispõe a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002? No pano de fundo da imaginação burocrática, estaria uma visão de que a recusa das comunidades em coonestar imediatamente os planos dos megaprojetos consistiria em um obstáculo ao progresso, que teria de ser de pronto removido?

Para a imaginação burocrática inspirada nos princípios neoliberais, a “proteção” não partiria do Estado, mas de interesses privados que se acham em uma relação complexa de exterioridade perante o governo, encontrando nele tão somente os meios de viabilizá-los. A ação sobre as comunidades, conforme assinala Bourdieu (1998), acarreta uma destruição metódica dos coletivos, privilegiando a individualização; ou seja, nas políticas de inspiração neoliberal, o controle de “populações”, nos termos de Foucault (1979), se dá pelo incentivo à individualização. Diferentemente, nas políticas “protecionistas”, o controle ocorre subordinando as comunidades ao chamado “projeto social”, que é apresentado como de interesse de “toda a sociedade”, inibindo a ação específica do coletivo, isto é, desestruturando o direito de contraditar assegurado às comunidades. Verifica-se uma dubiedade do termo “controle”, que consiste em um mecanismo de aplicação do poder que tanto pode destruir, quanto subordinar o outro. Em virtude disso, Foucault (1979) faz um convite à reflexão sobre a distinção entre “controle” e “disciplina”. Em outras palavras, pode-se afirmar que a “disciplina” estaria para a “proteção” tal como o “controle” está para as medidas “protecionistas”?

AS TENTATIVAS DE INCORPORAÇÃO DE NOVAS EXTENSÕES AOS CIRCUITOS MERCANTIS

As tentativas de incorporação de novas extensões aos circuitos mercantis ocorrem por meio das alterações propostas pelos interesses “ruralistas” na reforma do Código Florestal¹¹ e para a redução da faixa de fronteira¹² e pelas empresas mineradoras para a reforma do Código de Mineração.¹³

No caso do Código Florestal, as associações e sindicatos patronais rurais elegeram a “questão ambiental” como tema para suas mobilizações em 2010-2011. Ao fazê-lo, passaram a considerar os fatores ambientais obstáculos à ampliação da capacidade produtiva dos imóveis rurais e às transações de compra e venda de terras, dispondo-os no mesmo plano de entraves em que classificam

¹¹ No que tange ao Código Florestal, os debates mostram-se acirrados desde 2009 com o Projeto de Lei 5.367, de autoria do deputado Valdir Colatto (PMDB-SC), então coordenador da Frente Parlamentar de Agricultura, que visava transformar o Código Florestal em Código Ambiental, mais coadunado com os interesses imediatos dos agronegócios. Os cientistas políticos vêm sublinhando que se está diante de uma nova configuração da coalizão de interesses dos agronegócios. As agroestratégias ressaltam uma “imprevista aproximação” entre os interesses dos agronegócios e forças políticas que sempre se perfilaram à “esquerda”, defendendo a reforma agrária ampla e irrestrita: “Do mundo agrário, por sua vez, são claros os novos sinais de mudanças a que o processo político não poderá ser diferente. Desde as discussões sobre a reforma do Código Florestal, tendo como referência a questão nacional, testemunha-se uma imprevista aproximação entre os agronegócios e setores da esquerda, no caso representada por um parlamentar do PCdoB, Aldo Rebelo, que se tem traduzido em apoio de certos círculos do capitalismo agrário brasileiro a sua reeleição” [Vianna (2010, p. A2)].

¹² Em 2006, o senador Sérgio Zambiasi (Partido Trabalhista Brasileiro-RS) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 49, reduzindo a faixa de fronteira de 150 km para 50 km. No fim de 2007, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou a redução da faixa de fronteira entre Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Os principais interessados seriam empresas transnacionais de celulose, que operam no Rio Grande do Sul, próximo à fronteira com a Argentina e o Uruguai. Existe ainda uma disposição firmada na PEC que permite a estrangeiros a compra de terras na Amazônia. A Advocacia-Geral da União (AGU), no decorrer de 2011, emitiu parecer definindo as condições para a aquisição de terras por estrangeiros. Complementa a proposta do Senador Zambiasi a PEC 235/2008, do deputado federal Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS). Elder Ogliari sintetiza a posição do Ministério da Defesa a respeito dessas PECs: “A área de Defesa admite flexibilizar a lei sobre a faixa de fronteira, mas entende que os 150 km devem ser mantidos. A tese foi transmitida pelo Coronel Gustavo de Souza Abreu, representante da Secretaria Executiva de Política Estratégica e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, no seminário sobre Mudanças na Extensão das Faixas de Fronteira, ontem em Porto Alegre” [Ogliari (2008, p. A10)].

¹³ Há inúmeras propostas ao novo Código de Mineração que tramitam no Congresso Nacional. Elas convergem para flexibilizar os direitos de terras indígenas, de quilombos e dos demais povos tradicionais permitindo o intrusamento de seus territórios por empresas mineradoras e reduzindo seus direitos àquele dos “superficiais”. Antes mesmo de sua aprovação, já há violações desses direitos perpetradas pelo Poder Executivo ao sancionar decreto, que aquele datado de 29 de setembro de 2011, que titula a terra da comunidade quilombola de Brejo dos Crioulos, em Minas Gerais. *Ver* nota de rodapé 11, que complementa esta.

os direitos étnicos, os laços de parentesco nos casos das terras de herança sem formal de partilha e as práticas costumeiras de uso comum dos recursos naturais. Reduzir a reserva legal¹⁴ dos imóveis rurais e lutar contra a inalienabilidade das terras tradicionalmente ocupadas (terras indígenas, de comunidades quilombolas, de comunidades de fundos de pasto, de comunidades de faxinais, de quebradeiras de coco babaçu, de ribeirinhos e de trabalhadores extrativistas), consideradas pelos economistas formalistas um freio à capacidade produtiva, são ações que consistem em bandeiras de luta dos chamados “ruralistas”, pretensos dinamizadores dos denominados agronegócios.

A FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A flexibilização dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais tem ocorrido por: procrastinação da titulação definitiva de terras de quilombos, condicionantes antepostos à titulação de terras de comunidades quilombolas,¹⁵ ausência de medidas quanto ao desintrusamento de terras indígenas e redução de terra indígena. Paralelamente, há as tentativas de reformulação da sistemática que leva à homologação das terras indígenas, por meio da PEC 215 e de reestruturação da ação da Fundação Nacional do Índio (Funai).

¹⁴ A reserva legal, tal como disposto no Código Florestal, consiste em uma área preservada que deve ocupar 80% de cada imóvel rural no bioma amazônico, 35% no cerrado e 20% no restante do país. Os interesses “ruralistas” pressionam a redução dessas áreas, bem como das áreas de preservação permanente dos imóveis rurais, no intuito de dispô-las à produção, ou seja, aos circuitos de mercado.

¹⁵ O exemplo mais completo desses condicionantes refere-se ao decreto de 29 de setembro de 2011, assinado pela Presidenta da República, que declara de interesse social para fins de desapropriação os imóveis rurais abrangidos pelo Território de Quilombos Brejo dos Crioulos, situado nos municípios de São João da Ponte, Varzelândia e Verdelândia, no estado de Minas Gerais, cujo Art. 4º. ressalta o seguinte: “Este Decreto não interfere nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em blocos já citados, bem como nas atividades minerárias nas fases de pesquisa, extração e beneficiamento mineral, assegurando-se à comunidade quilombola: i) a preservação de seus valores históricos e culturais; ii) os direitos previstos em lei ao superficiário; e iii) a salubridade, segurança e integridade física em face da atividade minerária, nos termos da lei”. Os direitos territoriais da comunidade quilombola limitam-se ao solo e são transformados em “direitos de superficiários”, menosprezando-se os direitos étnicos.

Na situação de Brejo dos Crioulos, importa sublinhar que os condicionantes explicitados no texto do decreto de 29 de setembro de 2011 convertem os direitos das comunidades remanescentes de quilombos em direitos de “superficiários”, do mesmo modo que restringem seu território ao solo, juridicamente separado do subsolo, o qual estaria disponível à exploração de empresas petrolíferas e de mineração.

O resultado mais perceptível desse conjunto de iniciativas diz respeito ao aumento das extensões de terras passíveis de transações de compra e venda ou à disponibilização de terras públicas aos grandes empreendimentos, removendo os obstáculos jurídico-formais que impediam sua livre comercialização. No caso específico da Amazônia tem-se, ademais, uma nova distribuição espacial e social da riqueza industrial, extrativa mineral e agrícola, que vem levando os povos e comunidades tradicionais à arte da resistência,¹⁶ da foz do Rio Amazonas à região mais ocidental do país, qual seja o Vale do Juruá. Em outras palavras, a ação oficial objetiva ampliar o estoque de terras comercializáveis e reestruturar o mercado de terras pela incorporação das terras “liberadas”, seja pelas alterações nos códigos Florestal e Mineral, seja na redefinição da faixa de fronteira, seja pelos condicionantes dispostos no texto de novos decretos de titulação de quilombos, seja pela rápida titulação de terras públicas distribuídas no ritmo célere do aquecimento do mercado de terras.

Os diferentes limites impingidos aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais podem ser assim resumidos: mineração em terras indígenas; identidades coletivas ilegítimas; golpes sucessivos contra a Convenção 169; engessamento do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007; Ação de Inconstitucionalidade do Decreto 4.887, de novembro de 2003; e glaciação do Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

¹⁶ Essa expressão foi inspirada em Scott (2009), que a utiliza historicamente, tendo como referência regiões asiáticas.

(ADCT). Complementarmente, podem-se mencionar a incapacidade governamental de regularização fundiária das Unidades de Conservação, sobretudo das reservas extrativistas, e ainda as dificuldades operacionais de dirimir as denominadas “sobreposições”: seja de Unidades de Conservação e terras de comunidades indígenas e quilombolas, seja de áreas reservadas para uso militar e terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e ribeirinhas.

O discurso burocrático dos órgãos governamentais e das agências ambientalistas incorpora o termo “recategorização” de Unidades de Conservação, chamando a atenção para as novas distinções espaciais, por meio das “sobreposições” e suas implicações. Está em pauta uma classificação mais rígida de espaços geográficos eleitos oficialmente para garantir a implementação da política ambiental, quando confrontada com povos e comunidades tradicionais. Os efeitos dessas medidas correlatas à reestruturação do mercado de terras ainda estão por serem estimados, mas pode-se adiantar que os processos de consolidação das territorialidades específicas, construídas historicamente por povos e comunidades tradicionais, estão sendo afetados de maneira profunda, sobretudo no que se refere às titulações e homologações das terras tradicionalmente ocupadas. As decisões dos agentes sociais referidos a essas terras concernem à emergência de novas formas organizativas,¹⁷ mais autônomas e abrangentes, que se apoiam em mobilizações coadunadas com realidades localizadas, que sublinham as limitações governamentais na aplicação das normas jurídicas e buscam instrumentos políticos capazes neutralizar os

¹⁷ A emergência dessas modalidades organizativas consiste no objeto de reflexão de um texto específico, que ainda se encontra em elaboração. Importa acrescentar, contudo, que o Conselho Nacional dos Seringueiros, em setembro de 2010, definiu em assembleia uma nova designação que inclui todos os extrativistas. Os povos indígenas se mobilizaram no fim de 2011 e início de 2012 para a criação de uma nova entidade de representação, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. A Conaq realizou seu encontro nacional, em agosto de 2011, enfatizando a necessidade de uma transformação de “organização de militantes” para uma “entidade de massas”. Reforçar a representatividade e ampliá-la parecem ser pontos de aproximação entre movimentos sociais que correm o risco de ficar tutelados aos efeitos políticos das medidas “protecionistas”.

riscos de uma tutela e de assegurar direitos territoriais que têm sido usurpados. Os referidos riscos são significativos, pois a tutela jurídica é caracterizada por uma ambiguidade que tanto pode expressar uma “proteção” exercida em relação a quem se considera mais frágil quanto uma submissão imposta pelos centros de poder oficiais, que passariam a ter o encargo político e jurídico de velar pelo “tutelado” ou de representá-lo. Aqui se tem um plano social de tensões entre tutela e ação mediadora, que sempre reintroduz a questão da representatividade nas mobilizações políticas e nas mesas de negociação.¹⁸

Em suma, pode-se afirmar que, nesse ritual de passagem ora focalizado, os povos e comunidades tradicionais encontram-se premidos entre a inocuidade das políticas de “proteção” – que não lograram êxito na regularização fundiária das Reservas Extrativistas (Resex), no desintrusamento das terras indígenas, na titulação das terras de quilombos, no pleno reconhecimento das demais terras tradicionalmente ocupadas (faxinais, fundos de pasto, castanhais, babaçuais livres, comunidades ribeirinhas) e em dirimir os conflitos em situações classificadas como de sobreposição – e as medidas de “protecionismo”, que desencadeiam uma ágil ofensiva sobre os “recursos naturais estratégicos”, notadamente na Amazônia, fragilizando seus direitos territoriais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. (Org.). *Conflitos sociais no “Complexo Madeira”*. Manaus: UEA, 2009, p. 27-29.

BENSAÏD, D. *Os irredutíveis. Teoremas da resistência para o tempo presente*. Trad. Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

BOURDIEU, P. *Contrafogos-táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 137.

¹⁸ Essa tensão concorreu para uma fragilização quase absoluta na ação mediadora atual do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), que foi criado em 1991-1992, tendo apoio das agências multilaterais, com o propósito de representar a sociedade civil organizada da Amazônia, e que chegou a ter mais de seiscentas entidades filiadas.

CHADE, J. Conferência da OMC anuncia fim da era dos acordos. *O Estado de S.Paulo*, p. B7, 19 dez. 2011.

CHIARETTI, D. Não se pode ter dois padrões de consumo, para país rico e pobre. *Valor*, p. A13, 16 fev. 2012.

FOREST FOOTPRINT DISCLOSURE. *Annual Review*. 2011.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 244-247.

IMAZON – INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. *A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal*. Belém, set. 2011.

OGLIARI, E. Defesa é contra a redução da faixa de fronteira. In: SEMINÁRIO SOBRE MUDANÇAS NA EXTENSÃO DAS FAIXAS DE FRONTEIRA. Porto Alegre, 2008.

SCOTT, J. C. *The art of not being governed*. New Haven & London: Yale University Press, 2009.

SPRANDEL, M. A. (Org.). *Direito dos trabalhadores migrantes*. Manaus: UEA, 2007.

VIANNA, L. W. O calendário e a coluna. *Valor*, p. A2, 4 out. 2010.