



Caderno CRH

ISSN: 0103-4979

revcrh@ufba.br

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Wagner Berno de Almeida, Alfredo

TERRITÓRIOS E TERRITORIALIDADES ESPECÍFICAS NA AMAZÔNIA: entre a “proteção” e o
“protecionismo”

Caderno CRH, vol. 25, núm. 64, enero-abril, 2012, pp. 63-71

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632187005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

TERRITÓRIOS E TERRITORIALIDADES ESPECÍFICAS NA AMAZÔNIA: entre a “proteção” e o “proteccionismo”

Alfredo Wagner Berno de Almeida*

Assiste-se, atualmente, à implementação de políticas de “reorganização de espaços e territórios”, o que não constitui 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. Este artigo demonstra como os povos e as comunidades tradicionais são pressionados pelas medidas de proteção das agências multilaterais e pelas políticas protecionistas urdidas pelo Estado.

PALAVRAS-CHAVE: território, territorialidade específica, desenvolvimento sustentável, Amazônia, agroestratégia.

INTRODUÇÃO

A reconceitualização de território, consoante as interpretações sociológicas sobre as transformações sociais na primeira década do século XXI, tem sido 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, tais critérios reeditam a prevalência do quadro natural, privilegiam biomas e ecossistemas como delimitadores de “regiões”, flexibilizam normas jurídicas que asseguram os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais e objetivam atender às demandas progressivas de um crescimento econômico baseado principalmente em *commodities* minerais e agrícolas. Não obstante, tais reedições 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. Esse elemento contrastante, que assinala uma ruptura no âmbito dos critérios adotados pelo planejamento oficial, é que constituiria uma “novidade”, sobre cujas implicações pretendemos aqui refletir.

Assiste-se, atualmente, à implementação de políticas de “reorganização de espaços e territórios” que 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 “proteccionismo”, que consiste, como veremos adiante, numa ação de Estado inspirada principalmente no potencial de crescimento econômico, torna-se elementar para uma compreensão mais detida das

* Antropólogo. Professor da Universidade do Estado do Amazonas-UEA. Pesquisador do CNPq. Av. Djalma Batista, 3578. Flores. Cep: 69050-010. Manaus – Amazonas – Brasil. alfredow@leopoldina.com.br

transformações em jogo. A denominada “proteção da natureza” e o conjunto de medidas preconizadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) estariam passando por um processo de “dessemantização” que leva essa mencionada “proteção” a assumir sentidos opostos àqueles ulteriormente 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, 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, combinada com ações que objetivam flexibilizar os limites das unidades de conservação e manter o “combate ao desmatamento”. Essa mercantilização, que passa a abranger inclusive 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 necessária, face às ofensivas mercantis de outros países. É nesse sentido que são implementadas: em função de uma perspectiva radicalista denominada “desenvolvimentista”.

As instâncias político-administrativas incorporam, 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. Os sentidos práticos de território transcendem, contudo, ao significado estrito de políticas fundiárias, ambientais ou minerais. Eles se apoiam em medidas protecionistas, também chamadas de “medidas de defesa comercial”. Os agentes do aparato político-bu-

rocrático 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, faz-se imprescindível delimitar os recursos naturais estratégicos, reformar os códigos florestal, mineral e comercial e disciplinar a aquisição de terras por estrangeiros. Em virtude disso é que estamos constatando a tramitação simultânea de propostas no legislativo de alterações de quase todos os códigos que regem as relações produtivas e comerciais. Verifica-se, nesse contexto, uma retomada de medidas de defesa da “natureza” e dos denominados “interesses nacionais”, num 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 subordiná-los à implantação de grandes obras de infraestrutura e à expansão dos produtos para o mercado de *commodities*, consideradas essenciais ao “desenvolvimento sustentável”, o qual passa a ser reinterpretado como coadunado com “interesses nacionais” e articulado de maneira disciplinada, sem passar necessariamente por entidades multilaterais, com a ação de determinados fundos de investimentos e conglomerados transnacionais.

Uma primeira indagação que se coloca é se estaríamos diante do fim dos acordos comerciais¹ 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 ler “nacional” como enfraquecimento do “multilateral” ou, se tanto, como bilateral, isto é, novas modalidades

¹ Chade (2011) 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.” (2011, p. B7).

de contratos comerciais passam 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, numa quadra de desemprego e estagnação que afeta notadamente a comunidade europeia e os Estados Unidos (Chade, 2011, p.B7).

A proposta do Brasil na Rio + 20, anunciada em 15 de fevereiro de 2012, pelo seu negociador-chefe, André Aranha Corrêa do Lago, assevera que a Rio+20 é uma conferência da 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 visa a fortalecer a ONU e, mais diretamente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), contrária, portanto, à criação de uma agência ambiental mundial, como propõem os países europeus “encabeçados pela França”.² Cotejando-se essa posição com aquela de Pascal Lamy, verifica-se que se está diante de diferentes modalidades 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”, penalizando medidas protecionistas, enquanto a ONU, através de seus programas, facultaria aos

seus membros a possibilidade de escolha, sem excluir estratégias inspiradas no “protecionismo”. As variações nos significados de território tornam-se tributárias dessas posições diferenciadas.

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 investimentos, seja como o *Forest Footprint Disclosure*³ (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, através 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

³ O projeto do FFD foi iniciado em 2008, com suporte da Global Canopy Foundation. Antes dos fundos de investimentos definirem onde irão aplicar seus recursos, eles querem informações sobre o grau de exposição das grandes empresas com respeito a, 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 ser estimados e inibidos. Para outras informações consultar: *Forest Footprint Disclosure. Annual Review*. 2011.

⁴ O Cool Earth consiste num fundo de investimentos que articula a ação de bancos com a sensibilização de pequenos investidores com consciência ambiental aguda, em países europeus e nos Estados Unidos. Mais de 20 mil pessoas fizeram doações a esse fundo durante a primeira semana de campanha do seu site, em junho de 2007, que promete comprar e proteger florestas na Amazônia. Essa iniciativa conta com o 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. Através desse dispositivo de aplicação financeira, forma-se um público difuso de ambientalistas de todos os matizes, que se tornam virtuais proprietários da floresta, dispondo 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 ONGs 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, Estado do Amazonas, cujo total de hectares

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.” Consulte-se a entrevista com o embaixador Corrêa do Lago (2012)-.

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 “superficiários”. Os sentidos práticos se baseiam, enfim, numa noção de crescimento econômico mais voltada para expansão das *commodities* e uma “reestruturação formal” do mercado de terras e seu potencial de “regionalização” ou agilização de títulos, dirimindo conflitos fundiários localizados e dispondo, para as transações de compra e venda, apenas imóveis regularizados. Certamente, as inovações tecnológicas fazem parte dessas políticas, como sói acontecer 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, de cosméticos, alimentos e biopolímeros. Tais inovações implicam a ampliação das áreas de cultivo, mas o que rege a expansão, de maneira efetiva, 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.

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 da produção de *commodities*, estariam forçando a flexibilização dos direitos territoriais de povos e comunidades

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 “concede” às comunidades locais – que tradicionalmente ocupam aquelas terras, nelas morando habitualmente, cultivando e extraindo produtos florestais – a sua permanência, mantendo aí suas práticas de uso comum dos recursos naturais. O propósito maior seriam os créditos de carbono (Almeida, 2009, p.27-29).

⁵ Há de se discutir a tão alardeada “capacidade produtiva” desses empreendimentos. Cabe registrar, a propósito, que à expansão do mercado de *commodities* agrícolas e minero-metalúrgicas 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.

tradicionais, redefinindo os direitos dos “trabalhadores migrantes”⁶ e estigmatizando identidades étnicas. Os novos limites estabelecidos abalam as normas jurídicas, como no caso do Decreto 4887, 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 pelas suas respectivas comunidades ou pelas formas organizativas que lhes correspondem (associações, cooperativas, sindicatos, articulações e movimentos). Debilitam, além disso, 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 (APOINME), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), o Movimento Interstadual 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).

Para uma síntese dessas transformações em curso, pode-se recorrer, inicialmente, à análise mais abrangente de Bensaid, explicitada nos seguintes termos:⁷

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 (2008, p.4; grifos nossos).

⁶ Consulte-se Sprandel (2007).

⁷ Bensaid (2008).

A Amazônia consiste num *locus* privilegiado para se observarem, empiricamente, tais transformações. Aí não se veem muralhas nem foram erguidos “guetos”, mas se sente, com todo vigor, a força das pressões de políticas que articulam a ação governamental, objetivando uma “organização hierarquizada dos territórios”. Essa ação tem sido rápida, com objetivos de curtíssimo prazo, que exigem prontos resultados (hidrelétricas, gasodutos, minerodutos, hidrovias, rodovias, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia), cujos efeitos referem-se a acalorados debates jurídicos e à intensificação de conflitos sociais. A própria delimitação de Amazônia Legal está colocada em questão a partir de inúmeros anteprojeto de lei que pretendem excluir parte do Maranhão ou do Tocantins ou do Mato Grosso.⁸ 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 através 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. Eis algumas dessas manifestações:

i) A privatização das terras públicas sob o eufemismo de “regularização fundiária”. Compreende o Programa Terra Legal, instituído a partir da implementação da Lei 11.952, de julho de 2009, que visa a titular 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 primeiro de dezembro de 2004.⁹

ii) A redução de áreas protegidas ou unidades de conservação,¹⁰ 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 colocada 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 planejamento e o avanço na qualidade dos estudos ambientais estariam criando, desse modo, condições para

⁹ Entre junho de 2010 e maio de 2011, o Programa Terra Legal cadastrou 87.992 posses, correspondentes a 10,3 milhões de hectares, conforme avaliação, realizada pelo IMAZON, do segundo ano do mencionado programa, intitulada: “A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal”. Belém, setembro de 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 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 ilicitamente de vastas extensões de terras públicas. A Procuradora Dra. Deborah Duprat, que encaminhou a proposta ao STF, chama a atenção para os parágrafos 4º e 5º do artigo 15 da referida 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 as áreas que tenham entre quatro e quinze 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 à custa do patrimônio público”, destaca a Procuradora.

¹⁰ A Procuradoria Geral da República questionou, no dia 09 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 MPF considera que as unidades de conservação são essenciais para a preservação do bioma amazônico. Argumenta também que quaisquer alterações devem ser realizadas a partir de discussões no Congresso Nacional, sem que seja preciso editar uma MP. Sublinhe-se que, um dia após a edição da MP, a Eletronorte enviou ao IBAMA minuta do Termo de Referência prevendo a construção da usina de São Luís 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.

⁸ Um dos anteprojeto é de autoria do deputado federal Oswaldo Reis (PMDB-TO), que alega que o Tocantins não teria 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 IBGE, o Mato Grosso tem quase metade do território em área de bioma da Amazônia, o que é contestado pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Famato).

o deferimento dos pedidos de licença, ou seja, para que o cronograma das obras de infraestrutura previstas não seja alterado.

- iii) As tentativas de incorporação de novas extensões aos circuitos mercantis ocorrem através das alterações propostas pelos interesses “ruralistas” para a 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 e 2011. Ao fazê-lo, passaram a considerar os fatores ambientais como obstáculo à ampliação da capacidade produtiva dos imóveis rurais e às transações de compra e venda de terras, dispon-

do-os no mesmo plano de entraves em que classificam os direitos étnicos, os laços de parentesco nos casos das terras de herança sem formalidade 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, consistem em bandeiras de luta dos chamados “ruralistas”.

- iv) A flexibilização dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais tem ocorrido através de: procrastinação da titulação definitiva de terras de quilombos, condicionantes antepostos à titulação de terras de comunidades quilombolas¹⁵ e ausência de medidas quanto à “desintrusão” e à redução de terras indígenas.

Na situação de Brejo dos Crioulos os condicionantes explicitados no texto do Decreto

dos demais povos de comunidades tradicionais, permitindo a intrusão de seus territórios por empresas mineradoras e reduzindo seus direitos àqueles dos “superficiais”. Antes mesmo de sua aprovação, já temos violações desses direitos, perpetradas pelo poder executivo, ao sancionar decreto, como aquele datado de 29 de setembro de 2011, que titula a terra da comunidade quilombola de Brejo dos Crioulos, em Minas Gerais. Vide nota de rodapé n.16, que complementa esta.

¹⁴ A reserva legal, tal como disposto no Código Florestal, consiste numa 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 sobre as 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, Estado de Minas Gerais, cujo artigo 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: 1- 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, são transformados em “direitos do superficiário”, menosprezando-se os direitos étnicos.

¹¹ No que tange ao Código Florestal, os debates mostram-se acirrados desde 2009, com o Projeto de Lei nº 5.367, de autoria do deputado Valdir Colatto (PMDB-SC), então coordenador da Frente Parlamentar de Agricultura, que visava a transformar o Código Florestal em Código Ambiental, mais coadunado com os interesses imediatos dos agronegócios. Os cientistas políticos têm sublinhado que se está diante de uma nova configuração da coalizão de interesses dos agronegócios. As agroestratégias ressaltam uma “imprevisível 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 imprevisível aproximação entre os agronegócios e setores da esquerda, no caso representados por um parlamentar do PCdoB, Aldo Rebêlo, 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 (PTB-RS) apresentou a PEC 49, reduzindo a faixa de fronteira de 150 km para 50 km. No final 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, na proximidade da 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

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 a disponibilização de terras públicas aos grandes empreendimentos, removendo os obstáculos jurídico-formais que impediam sua livre comercialização. Em outras palavras, a ação oficial objetiva ampliar o estoque de terras comercializáveis e reestruturar o mercado de terras através da incorporação das terras “liberadas” seja pelas alterações no Código Florestal, seja na redefinição da faixa de fronteira, seja pelos condicionantes dispostos no texto de novos decretos de titulação de quilombos, ou seja, pela rápida titulação de terras públicas distribuídas no ritmo célere do aquecimento do mercado de terras.

Os diferentes limites colocados 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 4887, de novembro de 2003 ou glaciação do Art.68 do ADCT. Complementarmente, pode-se mencionar a incapacidade governamental de regularização fundiária das unidades de conservação, sobretudo das Reservas Extrativistas, e ainda as dificuldades operacionais de dirimir as sobreposições: seja de unidades de conservação e terras indígenas e também de terras de quilombos, 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 “re-categorização” de unidades de conservação, chamando a atenção para as novas distinções espaciais, a partir 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 estão sendo afetados de maneira profunda, sobretudo no que se refere às delimitações das terras tradicionalmente ocupadas. As decisões dos agentes sociais referidos a essas terras concernem à emergência de novas formas organizativas¹⁶ mais autônomas e abrangentes, que se apoiem em mobilizações coadunadas com realidades localizadas, que sublinhem as limitações governamentais na aplicação das normas jurídicas e busquem instrumentos políticos capazes neutralizar os 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 oficiais de poder, 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 recoloca a questão da representatividade nas mobilizações políticas e nas mesas de negociação.¹⁷

¹⁶ A emergência destas modalidades organizativas será objeto de um texto específico. Importa acrescentar, contudo, que o Conselho Nacional dos Seringueiros, em setembro de 2010, definiu em assembleia uma nova designação que incluísse todos os extrativistas. Os povos indígenas se mobilizaram no final 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 parece ser um ponto de aproximação entre movimentos sociais que correm o risco de ficarem tutelados aos efeitos políticos das medidas “protecionistas”.

¹⁷ Esta tensão concorreu para uma fragilização quase absoluta na ação mediadora atual do GTA (Grupo de Trabalho Amazônico), que foi criado em 1991-1992, com apoio das agências multilaterais, com o propósito de representar a sociedade civil organizada da Amazônia e que chegou a ter mais de 600 entidades filiadas.

Em resumo, pode-se afirmar que os povos e comunidades tradicionais encontram-se premidos entre a inocuidade das políticas de “proteção” – que não lograram êxito na regularização fundiária das RESEX, na desintrusão das terras indígenas, na titulação das terras de quilombos, no pleno reconhecimento das demais terras tradicionalmente ocupadas (faxinais, fundos de pasto, babaquais livres, comunidades ribeirinhas) e em dirimir os conflitos em situações classificadas como de sobreposição – e a ofensiva sobre seus recursos básicos desencadeada pelas medidas “protecionistas”.

(Recebido para publicação em 30 de novembro de 2011)
(Aceito em 17 de fevereiro de 2012)

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. B. de (Org.) *Conflitos sociais no complexo Madeira*. Manaus: UEA, 2009. p.27-29.
- BENSAID, Daniel. *Os irredutíveis. Teoremas da resistência para o tempo presente*. Trad. Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2008.
- CHADE, J. Conferência da OMC anuncia fim da era dos acordos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 dez. 2011. p. B7, 19.
- CORRÊA DO LAGO. Não se pode ter dois padrões de consumo, para país rico e pobre. *Revista Valor*, p. A13, 16 fev. 2012. Entrevista realizada por Daniela Chiaretti.
- OGLIARI, Elder. Defesa é contra a redução da faixa de fronteira. In: SEMINÁRIO SOBRE MUDANÇAS NA EXTENSÃO DAS FAIXAS DE FRONTEIRA. Porto Alegre, 2008.
- SPRANDEL, M. A. (Org.) *Direito dos trabalhadores migrantes*. Manaus: UEA, 2007.
- VIANNA, Luiz Werneck. O calendário e a coluna. *Revista Valor*, p.A2, 04 out. 2010.

**TERRITORIES AND SPECIFIC
TERRITORIALITIES IN THE AMAZON:
between “protection” and “protectionism”**

Alfredo Wagner Berno de Almeida

We are currently witnessing the implementation of “a spatial and territorial reorganization”, though not as a natural result of gradual increase in exchanges, but as the effect of the State’s deliberately protectionist action to pursue market restructuring and the disciplined commercialization of lands and forest and underground resources. This article shows how the peoples and the traditional communities are constrained by the protective measures of multilateral agencies and the protectionist policies forged by the State.

KEY-WORDS: territory, territoriality, sustainable development, the Amazon region, agricultural strategy.

**TERRITOIRES ET TERRITORIALITÉS
SPÉCIFIQUES EN AMAZONIE: entre
“protection” et “protectionisme”**

Alfredo Wagner Berno de Almeida

On peut voir actuellement la mise en oeuvre de politiques de “réorganisation des espaces et des territoires” qui sont le résultat non pas d’un produit mécanique d’expansion progressive des échanges, mais l’effet d’une action délibérée du protectionnisme de l’État visant la restructuration des marchés qui réglementent l’achat et la vente des terres, des ressources forestières et du sous-sol. Cet article montre comment et combien les populations et les communautés traditionnelles vivent sous pression à cause des mesures de protection des agences multilatérales et des politiques protectionnistes élaborées par l’État.

MOTS-CLÉS: territoire, territorialité spécifique, développement durable, Amazonie, agro-stratégies.

Alfredo Wagner Berno de Almeida - Antropólogo. Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor da Universidade do Estado do Amazonas-UEA. Pesquisador do Centro de Estudos do Trópico Úmido-CESTU e Pesquisador do CNPq. Foi Professor Visitante na Universidade Federal do Maranhão e na Universidade Federal do Amazonas. Tem atuado principalmente nos seguintes temas: povos tradicionais, etnicidade, conflitos, movimentos sociais, processos de territorialização e cartografia social, Amazônia. Publicações recentes: *Etnicidade e urbanidade: a Aldeia Beija-Flor*. Novos Cadernos NAEA, v. 14, p. 131-146, 2011 (co-autor); *Darwin e Marx: diálogos nos trópicos para uma interpretação do Brasil*. Somanlu (UFAM), Manaus, v. 5, n. 2, p. 9-27, 2006; *Quilombolas, Quebradeiras de Coco Babaçu, Indígenas, Ciganos, Faxinaleses e Ribeirinhos: movimentos sociais e a nova tradição*. Revista Proposta (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 29, n. 107/108, p. 25-38, 2006.

