

TERRITÓRIOS E
TERRITORIALIDADES
ESPECÍFICAS NA AMAZÔNIA
ENTRE A “PROTEÇÃO” E O “PROTECIONISMO”

Alfredo Wagner Berno de Almeida

A assiste-se atualmente à implementação de políticas de “reorganização de espaços e territórios”, que não são 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 “protecionismo”, que consiste, como veremos adiante, numa ação de Estado inspirada principalmente no potencial de crescimento econômico, torna-se elementar para uma compreensão mais clara das transformações em jogo.

¹ Conforme CHADE, Jamil. Conferência da OMC anuncia fim da era dos acordos. *O Estado de São Paulo*, 19 de dezembro de 2011. p. B7. Chade 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.”

² Segundo o negociador-chefe do Brasil: “Quando se tem uma conferência das Nações Unidas, todos os países do mundo tem 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 realizada por Daniela Chiaretti e intitulada “Não se pode ter dois padrões de consumo, para país rico e pobre.” *Valor*, 16 de fevereiro de 2012. p. A13

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 pro-

I

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, estes 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, entretanto, 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. Este 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 “protecionismo”, 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 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 esta 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 possibili-

cesso 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 desmatamentos de tais projetos tornam-se passíveis de serem 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 durante a primeira semana de campanha do site deste fundo, em junho de 2007, que promete comprar e proteger florestas na Amazônia. Esta 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. Através deste 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. Esta fórmula parece estar aproximando os adversários de ontem e constituindo as bases de um “ambientalismo empresarial” sofisticado que mobiliza pequenos ambientalistas e grandes ban-

lidade de uso intensivo e imediato dos recursos naturais em prol de políticas de crescimento econômico, traduzidas por grandes obras como hidrelétricas, rodovias, portos e congêneres. Tais políticas de crescimento têm sido apontadas como solução para a “pobreza extrema”, produzindo uma territorialização compatível com o potencial de uso mercantil dos recursos naturais combinado com ações que objetivam flexibilizar os limites das unidades de conservação e manter o “combate ao desmatamento”. A 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 as ofensivas mercantis de outros países. É neste sentido que são implementadas, em função de uma perspectiva radicalizante 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 dos aparatos burocráticos. Os sentidos práticos de território transcendem, contudo, ao significado estrito de políticas fundiárias, ambientais ou minerais. Apóiam-se em medidas protecionistas, também chamadas de “medidas 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, se torna imprescindível delimitar os recursos naturais estratégicos, reformar os códigos florestal, mineral e comercial e disciplinar a aquisição de terras por estrangeiros. Em virtude disto 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, neste 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. Este “protecionismo da natureza” implica primeiramente na identificação dos recursos naturais estratégicos e em subordiná-los à implantação de grandes obras de infraestrutura e à expansão dos produ-

cos e conglomerados, diminuindo ao mesmo tempo a distância entre Ong's 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 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 extraíndo produtos florestais, que nelas permaneçam e aí mantenham suas práticas de uso comum dos recursos naturais. O propósito maior seriam os créditos de carbono. Conforme ALMEIDA, A. W. B. de (Org.). *Conflitos sociais no complexo Madeira*. Manaus: UEA, 2009. p. 27-29.

⁵ Há que se discutir a tão alardeada "capacidade produtiva" destes 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.

⁶ Consulte-se SPRANDEL, Marcia A. (Org.). *Direito dos trabalhadores migrantes*. Manaus: UEA, 2007.

⁷ Conforme BENSaid, Daniel. *Os Irredutíveis: teoremas da resistência para o tempo presente*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008 (tradução de Wanda Caldeira Brant).

tos para o mercado de *commodities*, consideradas essenciais ao "desenvolvimento sustentável". Esse passa a ser reinterpretado como coadunado a "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 esta agência estaria perdendo seu poder de arbitrar. Neste contexto é possível começar a ler "nacional" como enfraquecimento do "multilateral" ou, se tanto, como bilateral, isto é, novas modalidades de contratos comerciais passam a regular políticas específicas de nação para nação. Um indicador para se refletir sobre um 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. Ele assinala 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 européia e os Estados Unidos.

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 Organização das Nações Unidas (ONU) sobre "desenvolvimento sustentável" para repensar este desenvolvimento e determinar o objetivo comum dos países para as próximas décadas. Trata-se de uma posição que visa 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 esta 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 destas posições diferenciadas.

⁸ Um dos anteprojetos 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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (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).

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 Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (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 (PGR) e encaminhada ao Supremo Tribunal Federal (STF). Para a PGR, a referida Lei institui privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, se apropriaram ilícitamente 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 para as áreas que te-

II

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 (FFD)³, 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 locais⁴, 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, numa noção de crescimento econômico, 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 que as inovações tecnológicas fazem parte destas políticas como sói acontecer com as plantações de cana-de-açúcar, que além do etanol e do açúcar, estão voltadas agora à fabricação de óleos para as indústrias química, petroquímica, de cosméticos, alimentos e 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, palma e 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 à produção de *commodities* estariam forçando a flexibilização dos direitos territoriais de povos e comunidades 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 4.887 de novembro de 2003, relativo à titulação das terras das comunidades quilombolas, e fragmentam as territorialidades específicas (terras indígenas, terras de quilombos, babaquais livres, fa-

nham entre quatro e quinze módulos fiscais, o prazo é de três anos configurando “... uma flagrante discriminação, que beneficia os que menos precisam, e ainda favorece a especulação imobiliária na Amazônia às custas do patrimônio público”.

¹⁰ A Procuradoria Geral da República 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 (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 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 Luis 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.

¹¹ No que tange ao Código Florestal os debates mostram-se acirrados desde 2009 com o Projeto de Lei n. 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 do agronegócio. Os cientistas políticos tem sublinhado que se está diante de uma nova configuração da coalizão de interesses do agronegócio. As

xinais, 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, 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 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).

Para uma síntese dessas transformações em curso, 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 numa 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.”

III

A Amazônia consiste num *locus* privilegiado para se observar empiricamente tais transformações. Aí não se vêem muralhas e 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”. Esta 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 acidulados debates jurídicos e à intensificação de conflitos sociais. A própria delimitação de Amazônia Legal está colocada em questão a partir de inúmeros anteprojetos de lei que pretendem excluir parte do Maranhão ou do Tocantins ou do Mato Grosso.⁸ De igual modo encontram-se sujeitas a “re-divisões” político-administrativas unidades da federação que a integram, como o Pará e o Maranhão.

agroestratégias ressaltam uma “imprevista aproximação” entre os interesses do agronegócio 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, Luiz Werneck. O calendário e a coluna. *Valor*, 4 de outubro de 2010 p. A2).

¹² Em 2006, o senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 49, reduzindo a faixa de fronteira de 150km para 50km. 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, 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

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 aos dispositivos jurídicos e administrativos. Eis algumas dessas manifestações:

1) 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 titular 67 milhões de hectares na Amazônia. A 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

2) A redução de áreas protegidas ou unidades de conservação¹⁰, conforme a Medida Provisória 558, editada em 18 de janeiro de 2012. Para implementar estes 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, deste modo, condições para o deferimento dos pedidos de licença, ou seja, para que o cronograma das obras de infraestrutura previstas não seja alterado.

3) 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 Mineração¹³. 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

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.”

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 de comunidades tradicionais permitindo o intrusamento de seus territórios por empresas mineradoras e reduzindo seus direitos àquele dos “superficiários”. Antes mesmo de sua aprovação já temos violações destes 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 15).

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 destas 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 destes 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

considerar os fatores ambientais como obstáculo 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 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, consistem em bandeiras de luta dos chamados “ruralistas”.

4) 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, ausência de medidas quanto ao desintrusamento de terras indígenas e redução de terra indígena. Na situação de Brejo dos Crioulos, 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.

IV

O resultado mais perceptível deste 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. 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, seja pela rápida titulação de terras públicas distribuídas no ritmo célere do aquecimento do mercado de terras.

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; 2) os direitos previstos em lei ao superficiário; e 3) 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 de superficiários”, menosprezando-se os direitos étnicos.

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 assembléia 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 1991-92, 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.

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 Direta de Inconstitucionalidade do Decreto 4.887 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 (Resex), 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 destas medidas correlatas à reestruturação do mercado de terras ainda estão por ser 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 estas terras concernem à emergência de novas formas organizativas¹⁶, mais autônomas e abrangentes, que se apóiam em mobilizações coadunadas com realidades localizadas, que sublinham as limitações governamentais na aplicação das normas jurídicas e buscam instrumentos políticos capazes de 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 de poder oficiais, que passariam a ter o encargo político e jurídico de velar pelo “tutelado” ou de representá-lo. Aqui, tem-se 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

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 Reservas Extrativistas, no desintrusamento das terras indígenas, na titulação das terras de quilombos, no pleno reconhecimento das demais terras tradicionalmente ocupadas (faxinais, fundos de pasto, babaçuais 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”.

Alfredo Wagner Berno de Almeida é antropólogo, pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e professor visitante da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
pncsa.ufam@yahoo.com.br