

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
Pós-Graduação em Ciência Ambiental

SUYÁ QUINTSLR

**Políticas Públicas para a Amazônia:  
práticas e representações em disputa**

Niterói - RJ  
2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Q7                    Quintslr, Suyá  
Políticas públicas para a Amazônia: práticas e representações em  
disputa / Suyá Quintslr. – Niterói : [s.n.], 2009.  
122 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade  
Federal Fluminense, 2009.

1.Políticas públicas. 2.Amazônia. 3.Desenvolvimento.  
4.Sustentabilidade. I.Título.

CDD 333.109811

SUYÁ QUINTSLR

**Políticas Públicas para a Amazônia:  
práticas e representações em disputa**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense como requisito para obtenção de Grau de Mestre. Área de concentração: Estudos de processos socioambientais.

Orientadores: Prof. Dr. CLÁUDIO BELMONTE DE ATHAYDE BOHRER  
Prof. Dr. MARTA de AZEVEDO IRVING

Niterói - RJ  
2009

SUYÁ QUINTSLR

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AMAZÔNIA:  
PRÁTICAS E REPRESENTAÇÕES EM DISPUTA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense como requisito para obtenção de Grau de Mestre. Área de concentração: Estudos de processos socioambientais.

Aprovada em maio de 2009.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Cláudio Belmonte de Athayde Bohrer - Orientador  
UFF

---

Prof. Dr. Marta de Azevedo Irving – Co-orientadora  
UFRJ

---

Prof. Dr. Ivan de Oliveira Pires  
UFF

---

Prof. Dr. Carlos Frederico Loureiro  
UFRJ

Niterói  
2009

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da UFF (PGCA) pela criação das condições que possibilitaram a realização deste trabalho.

Aos meus orientadores, Cláudio Bohrer e Marta Irving, pelas críticas e sugestões que muito contribuíram para a qualidade deste trabalho.

A todos os professores do PGCA e à coordenação do programa na figura do professor Ivan.

Aos amigos de turma, por terem tornado estes dois anos, acima de tudo, agradáveis, apesar de todas as tensões vividas.

A todos os meus amigos e, em especial, às minhas amigas de casa, Maria e Juliana, que agüentaram todas as alterações de humor provocadas pela tensão de finalização do trabalho.

Ao Orlando Júnior, que foi importante ao longo de toda a construção desta dissertação, desde as primeiras aulas de Sociedade e Meio Ambiente até o fechamento da conclusão.

Aos meus pais, Tania e Pedro, entre outras coisas, por terem proporcionado as condições educacionais e afetivas que possibilitaram a realização deste trabalho. A eles, todo meu carinho e meu amor.

## RESUMO

O estágio atual de degradação da Amazônia fez emergir, a nível internacional, um debate sobre seu futuro e sobre as ações que contribuem para a destruição ou para a conservação da floresta. Reconhecendo que as ações do poder público incidem sobre esse processo, o presente estudo tem como objetivo analisar as concepções que fundamentam as políticas públicas formuladas e implementadas na Amazônia, identificando os diferentes discursos que são acionados na busca de sua legitimação, destacando os posicionamentos políticos em torno dos rumos da região, envolvendo as propostas para o seu desenvolvimento econômico e sua preservação, tendo como foco programas recentemente implementados pelo governo federal. O estudo indica que diversos grupos travam uma luta simbólica neste debate, através da qual buscam a legitimação de seus projetos e de suas formas de utilização dos recursos. Neste trabalho, buscou-se construir um quadro analítico onde fossem contempladas as diversas matrizes discursivas empregadas na discussão acerca dos rumos da Amazônia brasileira, levando em consideração as propostas de diferentes atores e elaborações teóricas sobre os conceitos de desenvolvimento, preservação e sustentabilidade. Foram identificadas, desta forma, quatro matrizes discursivas – o discurso desenvolvimentista, o discurso da mercantilização da natureza, o discurso preservacionista e o discurso socioambiental – que, em diferentes conjunturas políticas, exercem maior ou menor influência sobre as políticas elaboradas para a região, com conseqüências diretas sobre seus ecossistemas e habitantes. As políticas de âmbito federal objeto da presente análise foram: (i) o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA); (ii) as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC na Amazônia; e (iii) o Plano Amazônia Sustentável (PAS). Constatou-se, através da análise, que as políticas desenvolvidas para a região são alvo da disputa de diversos grupos de interesse que fazem uso destes distintos discursos para a legitimação de suas ideologias, ora mais vinculadas à racionalidade econômica, ora vinculados à racionalidade ecológica ou socioambiental.

## ABSTRACT

The current state of the degradation of the Amazon resulted in the emergence of an international debate on its future and on the actions that contribute to the destruction or conservation of the forest. Recognizing that the actions of the public power act on this process, the present study has as its objective the analysis of the conceptions that fundament public policies formulated and implemented in the Amazon. This is done by identifying the different discourses that are used in the search of its legitimacy, highlighting political positions around the future of the region and which also involve the proposals for its economical development and preservation. The study used as its focus programs recently implemented by the federal government. The study indicates that several groups find themselves in a symbolic struggle around this debate, through which they reach for legitimacy for their projects and the different uses of resource. In this study we have tried to construct an analytical table in which the various discursive matrices utilized in the discussion on the future of the Brazilian Amazon were contemplated. This has been done considering the proposals of different agents and theoretic elaborations on the concepts of development, preservation and sustainability. In this way, four discursive matrices were identified – the developmentalist discourse, the mercantilist discourse of nature, the preservationalist discourse and the socio-environmentalist discourse – that, in different political conjectures act with more or less influence over the policies elaborated for each region, with direct consequences over its ecosystems and inhabitants. The federal plans, object of the present analysis, were: (i) the Program Amazon Protected Areas (Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA); (ii) the interventions of the Program of the Acceleration of Growth in the Amazon (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC na Amazônia); and (iii) the Amazon Sustainable Plan (Plano Amazônia Sustentável – PAS). We conclude, through the analysis, that the policies developed for the region are subject to various interest groups who use these diferent discourses to the legitimacy of their ideology, sometimes more linked to economic rationality, sometimes tied to the ecological rationality or socio-environmentalist rationality.

## Lista de Siglas

AML – Amazônia Legal

APP – Área de Proteção Permanente

ARPA – Programa Áreas Protegidas da Amazônia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CF – Constituição Federal

DETER – Detecção de Desmatamento em Tempo Real

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

GTA – Grupo de Trabalho Amazônico

MMA – Ministério do Meio Ambiente

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PI – Proteção Integral

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPG-7 – Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais

PRODES – Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia

RL – Reserva Legal

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UC – Unidade de Conservação

US – Uso Sustentável

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	p. 8
<b>Aspectos metodológicos da pesquisa</b> .....	16
<b>Capítulo 1. Amazônia: história e dinâmica socioeconômica</b> .....	20
1.1. Processo de integração e dinâmica econômica da Amazônia brasileira .....	20
1.2. A evolução recente da política ambiental brasileira e sua incidência sobre a Amazônia.....	31
1.3. Os resultados do modelo brasileiro: breve diagnóstico socioambiental da Amazônia .....	35
1.4. Pressões sobre o bioma e exclusão social na Amazônia brasileira .....	41
<b>Capítulo 2. Amazônia: concepções e projetos em disputa</b> .....	53
2.1. Conflitos ambientais, disputas materiais e representações simbólicas .....	53
2.2. Os discursos dos diferentes atores nas disputas em torno da Amazônia .....	70
<b>Capítulo 3. Políticas Públicas para a Amazônia: entre o desenvolvimento e a conservação da natureza</b> .....	79
3.1. O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).....	82
3.2. Planejamento estratégico para a Amazônia: as intervenções do PAC e o PAS..	88
3.2.1. As intervenções do PAC na Amazônia .....	78
3.2.2. O Plano Amazônia Sustentável – diretrizes para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira .....	94
3.3. Propostas de alteração do Código Florestal: ilustração do conflito de posições em torno das políticas públicas .....	102
<b>Considerações finais</b> .....	109
<b>Bibliografia</b> .....	116

## Introdução

Nas últimas décadas, os efeitos indesejáveis do progresso do desenvolvimento urbano e industrial vêm se fazendo sentir na sociedade contemporânea, a cada dia, despertando um interesse a nível internacional sobre o padrão de desenvolvimento hegemônico que diferentes países vêm adotando e a degradação ambiental dele resultante. As alterações climáticas, a extinção de espécies, a poluição do ar e da água, entre outros problemas, levaram ao surgimento de movimentos da sociedade que pregam a preservação das espécies e dos ecossistemas como forma de mitigar tais processos que levam, em última instância, à degradação da qualidade de vida das populações humanas.

Neste cenário, a Amazônia surge como “reserva ecológica do planeta” (PORTO GONÇALVES, 2005). Assim, por ser uma das últimas grandes extensões de floresta tropical do mundo, a região passa a ser apontada como essencial para a manutenção do equilíbrio ecológico da Terra. A partir do reconhecimento de sua importância para toda a humanidade, a Amazônia deixa de ser um tema relevante apenas nos países que possuem parte deste bioma em seus territórios, passando a se situar no centro de um debate internacional sobre os limites da soberania destes países na sua gestão.

Além desta questão ligada à soberania nacional, existem diversos conflitos internos sobre as formas de uso da região, traduzida no debate em torno de seu futuro. Setores de fora da região, elites locais, comunidades ditas tradicionais e uma série de povos indígenas travam uma luta em torno da significação do espaço amazônico e de sua utilização futura. Alguns destes grupos identificam a região como uma reserva de recursos (água, terra, energia, madeira, minérios, etc.) a ser usada em nome do desenvolvimento econômico do país. Outros, vêem na Amazônia a última região de florestas naturais de fato preservadas da ação humana, buscando protegê-la desta ação, que é interpretada invariavelmente como predatória. Há ainda aqueles que defendem um modelo de desenvolvimento e utilização dos recursos baseado no conhecimento das populações que desenvolveram ao longo de inúmeras gerações uma forma mais sustentável de manejo da floresta, valorizando a diversidade cultural e o conhecimento tradicional. Existe, com efeito, algumas sobreposições entre os discursos daqueles que defendem esses diferentes projetos.

Como dito anteriormente, dentre as florestas tropicais do mundo, a Amazônia é a que vem atraindo maior atenção tanto de cientistas quanto de ambientalistas. A floresta amazônica, com

extensão aproximada de 6.800.000 Km<sup>2</sup>, envolve áreas de nove países da América do Sul, apesar de a maior parte deste bioma se encontrar em solo brasileiro. A localização da Bacia amazônica e a área da Amazônia Legal estão representadas na figura a seguir (Figura 1).

Figura 1: Bacia amazônica e Amazônia Legal brasileira.

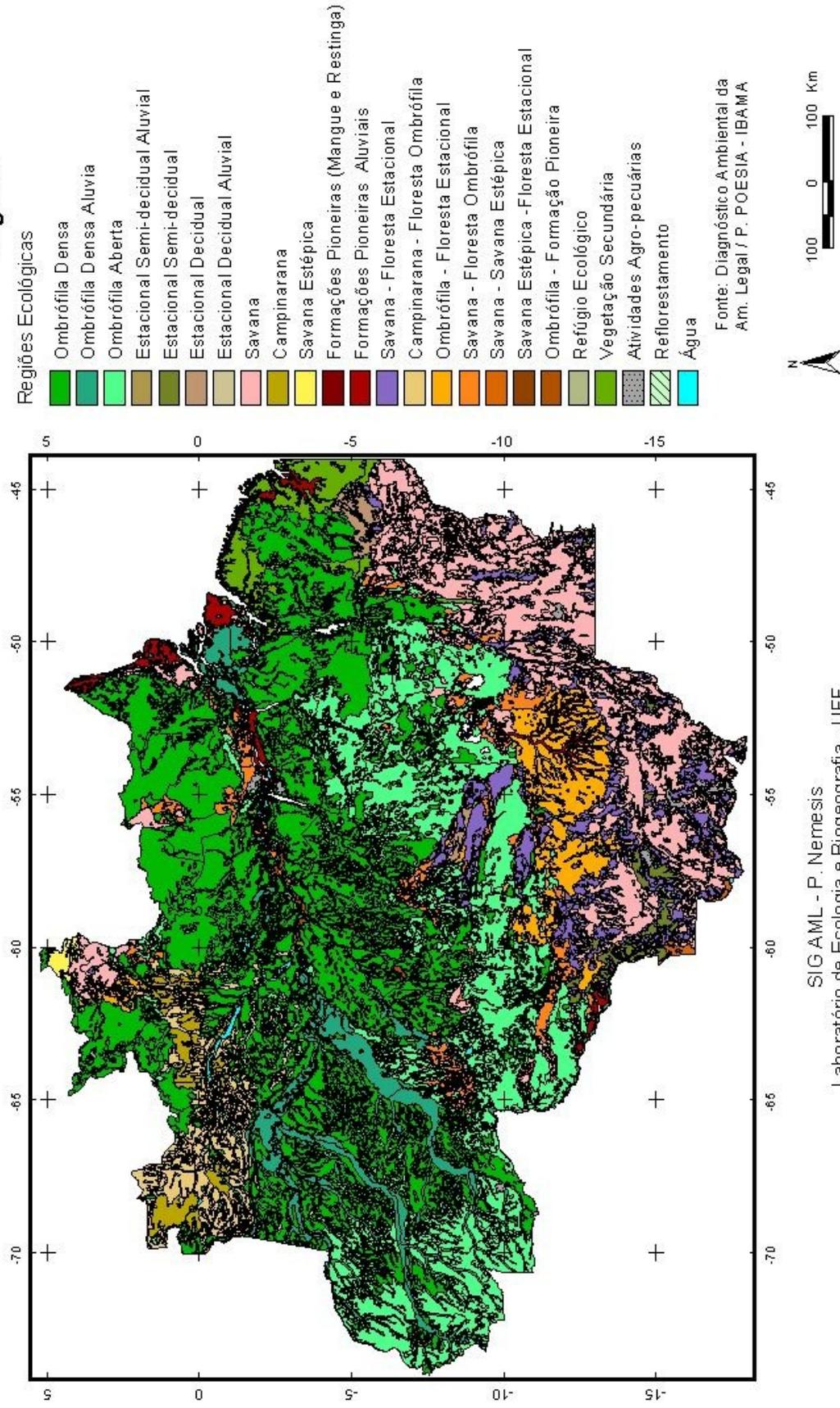


Fonte: Théry, 2005.

O bioma amazônico, representado pela floresta tropical, segundo o IBGE (2004), corresponde a 49,29% da área do país. A Amazônia Legal brasileira (AML), por sua vez, tal qual estabelecida em lei, corresponde a mais de 60% do território nacional – incluindo os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do

Maranhão. Entretanto, nem toda esta área é coberta pela floresta, que coexiste com outros biomas, representados, por exemplo, pelos enclaves de cerrado. Os diversos tipos de vegetação existentes na Amazônia estão representados na Figura 2.

# Vegetação da Amazônia Legal



Os motivos evocados para a conservação da floresta amazônica são bastante variados, como os mitos em torno da natureza selvagem e a alta diversidade biológica, além dos serviços ambientais prestados pelo ecossistema, como a manutenção dos lençóis d'água, seqüestro de carbono e interações com a regulação climática. Estes dois últimos argumentos têm se fortalecido nos últimos anos devido à crescente preocupação com as mudanças climáticas globais.

Contraopondo-se aos argumentos conservacionistas, freqüentemente é evocada a disparidade entre a área ocupada pela AML e sua limitada participação no PIB. A incorporação da Amazônia à economia nacional vem sendo promovida, principalmente, a partir da década de 60, com a construção da rodovia Belém-Brasília e com a criação da Zona Franca de Manaus, em 1967. Na década de 70, este processo foi intensificado com a implantação da rodovia Transamazônica e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND e II PND) elaborados pelos governos militares, seguindo uma lógica de crescimento econômico nacional através da exploração dos recursos da região amazônica. Após um período de retração da ação governamental durante a década de 1980, houve uma retomada do planejamento a partir de 1996, quando o governo federal lançou o Programa Brasil em Ação (BECKER, 2001). De uma forma geral, os programas de desenvolvimento empreendidos após a redemocratização não se diferenciaram muito destas primeiras tentativas de incorporação da Amazônia à economia capitalista e continuaram interpretando a região como um vazio demográfico e reserva de recursos do país para utilização futura. Não obstante essa visão hegemônica, podem ser identificadas algumas políticas que marcam uma ruptura neste padrão e indicam novos caminhos, como a criação das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, categorias de Unidades de Conservação nas quais as populações que tradicionalmente habitam esses locais têm assegurada a preservação ambiental e a perpetuação de seu modo de vida. Estas conquistas estão relacionadas às lutas dos movimentos sociais amazônicos, dos quais se destaca o dos seringueiros que, a partir de 1985 começam a dar visibilidade a uma nova concepção sobre a floresta e sua conservação.

A promoção de infra-estrutura na região favoreceu a proliferação de atividades econômicas que exigem grande alteração do ecossistema, como a mineração, a extração de madeira, o cultivo de grãos e a pecuária. A criação de gado bovino é hoje reconhecida como a principal motivação para o desmatamento na região, segundo vários autores. Esta atividade, mesmo na ausência de subsídios, tem sua viabilidade fortemente ligada a algumas políticas

públicas, como a promoção de infra-estrutura de transporte. Por outro lado, a própria expansão da pecuária e da indústria da soja estimulam a construção e pavimentação de estradas na região (SOARES-FILHO *et al.* 2006; BECKER, 2007). As políticas territoriais responsáveis pela incorporação desta porção do território tiveram graves efeitos sobre o ecossistema amazônico e sobre as populações nele residentes. As perdas florestais foram fortemente intensificadas em relação ao período anterior à década de 70, chegando atualmente a aproximadamente 15% da área originalmente florestada, sendo que a maior parte deste desmatamento (em torno de 80%) se concentra na periferia da floresta, na região conhecida como “arco do desmatamento” ou “arco do fogo”, que abrange os estados do Maranhão, Pará, Mato Grosso, Rondônia e Acre (BRASIL, 2008).

Atualmente, uma das principais preocupações dos ambientalistas e conservacionistas está ligada às obras previstas nos programas governamentais recentes, tendo em vista que estas, na visão desses atores sociais, podem aumentar as taxas de desmatamento, argumentando que a limitação do acesso se constitui no principal mecanismo de preservação da Amazônia, sobretudo de sua região central. Os defensores destas intervenções, por sua vez, defendem que uma maior fiscalização e a criação de ‘áreas tampão’ através do estabelecimento de unidades de conservação poderiam conter o avanço do desflorestamento. Entretanto, a grande extensão da floresta dificulta tanto a fiscalização quanto a repressão daqueles que desmatam além do permitido ou em áreas de preservação estabelecidas por instrumentos legais.

Apesar de o desmatamento ter diminuído em 2006, o sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) do INPE identificou um aumento no desmatamento nos meses entre julho e setembro de 2007 em relação aos mesmos meses do ano anterior. Após ser detectado novo aumento no período subsequente (entre agosto e dezembro de 2007) – quando o desmatamento é, via de regra, menor devido à estação chuvosa – o Ministério do Meio Ambiente<sup>1</sup> responsabilizou a seca e o avanço da soja e da pecuária, incentivados pelos preços internacionais favoráveis (O GLOBO, 24/01/2008), ainda que o Ministério da Agricultura tenha afirmado que a área de cultivo de soja tenha diminuído. Percebe-se pelo debate que, ainda que fatores físicos – tais como variações nos índices pluviométricos – possam exercer influência, fatores econômicos são freqüentemente associados a aumentos nas taxas de desmatamento, como

---

<sup>1</sup> A ministra em exercício neste período era Marina Silva, senadora eleita pelo Estado do Acre, com fortes vínculos com o movimento ambientalista.

ocorreu no caso do pico detectado em 1995, identificado por Fearnside (2006) como resultado do Plano Real.

Frente à diversidade de motivos que potencialmente incidem sobre esse processo, é fundamental entender os principais fatores que conduzem ao desmatamento. Entretanto, algumas questões importantes sobre as causas das perdas florestais e sobre os efeitos das políticas públicas nas taxas de desmatamento continuam sem esclarecimento. Segundo Becker (2005), uma mudança no padrão de desenvolvimento que vem sendo adotado para a Amazônia requer o entendimento dos diferentes projetos políticos e seus atores, que se encontram na raiz dos conflitos.

Uma vez reconhecidas as políticas públicas como incentivadoras ou desmotivadoras da degradação socioambiental na região, é importante a realização de uma análise das principais políticas elaboradas e implementadas tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal. Tendo em vista a complexidade dessa tarefa, estudos parciais que tenham como foco de análise aspectos relacionados às concepções das políticas públicas, ao seu desenho institucional e a sua efetividade certamente podem dar uma efetiva contribuição nessa discussão. Nesse sentido, parece interessante levar em consideração a afirmação de Azevedo (2003, p. 38), segundo a qual “política pública é tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Ou seja, falar de políticas públicas na Amazônia é falar de opções políticas tomadas dentro de várias possibilidades que expressam certas concepções e representações em torno da região.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar as concepções que fundamentam as políticas públicas formuladas e implementadas na Amazônia, identificando os diferentes discursos que são acionados na busca da sua legitimação, destacando os posicionamentos políticos em torno dos rumos da região, envolvendo as propostas para o seu desenvolvimento econômico e sua preservação, tendo como foco os principais programas recentemente implementados pelo governo federal.

Além deste objetivo geral, o trabalho tem como objetivos específicos:

- Resgatar, de forma sintética, aspectos da história da região amazônica, identificando seus ciclos de desenvolvimento econômico e as políticas governamentais implementadas a partir da colonização portuguesa, visando compreender as raízes do debate contemporâneo sobre a região.

- Sistematizar as principais concepções contemporâneas em torno da Amazônia, identificando seu embasamento teórico, sua expressão em termos de propostas de políticas para a região e os atores que as sustentam no plano nacional e internacional, com destaque para os movimentos sociais amazônicos, as organizações não governamentais e os organismos governamentais.
- Analisar criticamente a incorporação das diferentes concepções em torno do desenvolvimento e da preservação ambiental nas políticas governamentais contemporâneas formuladas e/ou implementadas para a Amazônia, buscando identificar coerências e contradições nas suas fundamentações, objetivos e prioridades de intervenção.

A hipótese desse estudo centra-se na existência de conflitos e contradições entre as concepções e orientações vigentes nas políticas desenvolvidas na região, o que torna o projeto de desenvolvimento para a Amazônia objeto de disputa envolvendo diferentes atores sociais – sejam estes locais, regionais, nacionais ou internacionais –, que se situam em diferentes campos políticos de acordo com seu posicionamento em torno da relação sociedade e natureza.

Com este estudo, pretendemos contribuir em três direções. Primeiramente, ao construir nosso objeto de pesquisa, busca-se ampliar o conhecimento acadêmico em torno da Amazônia, utilizando uma abordagem metodológica vinculada à teoria crítica<sup>2</sup> na análise das concepções dos principais atores sociais e políticas públicas implementadas na região. Em segundo lugar, deseja-se alargar a compreensão da influência da ação governamental sobre o desmatamento e a degradação socioambiental da região amazônica, servindo, juntamente com outros trabalhos relacionados à mesma temática, como ferramenta que possa auxiliar na formulação de políticas públicas futuras. Ainda que Eagler e Ibanez (2007) constatem o pequeno aproveitamento do conhecimento técnico-científico na elaboração de tais políticas, possivelmente devido a uma dificuldade de interlocução entre políticos e pesquisadores, acreditamos que esse diálogo seja fundamental para a elaboração de políticas mais consistentes. Por fim, em terceiro lugar, espera-se que este trabalho também seja uma efetiva contribuição aos agentes sociais que atuam na região, na perspectiva da construção de alternativas sustentáveis e democráticas para a Amazônia.

---

<sup>2</sup> Estamos entendendo por teoria crítica as abordagens teóricas cuja ênfase centra-se na análise das condições de regulação social, desigualdade e poder (ALVES-MAZZOTTI, 2004).

## Aspectos metodológicos da pesquisa

Lembrando Augusto Conte, Bourdieu *et al.* (2004, p. 9) insistem que o método “não pode ser estudado separadamente das pesquisas nas quais é utilizado” uma vez que, quando assim estudado, “não passa de um estudo morto, incapaz de fecundar o espírito que se entrega a ele [...]”. Desta forma, a descrição dos procedimentos metodológicos envolve tanto a definição das técnicas para o levantamento e o tratamento dos dados e informações quanto a abordagem teórica para a compreensão do objeto de estudo, que deve, ao mesmo tempo, orientar a escolha daqueles procedimentos.

Isto implica dizer que “a prática científica não é redutível a uma seqüência de operações, de procedimentos necessários e imutáveis, de protocolos codificados” (BRUYNE *et al.*, 1977, p. 30), uma vez que tal concepção sobre a metodologia da pesquisa a transforma em um procedimento puramente técnico, definido *a priori* e sem flexibilidade para atender às questões que surjam ao longo do desenvolvimento do trabalho científico. Em contraste a esta abordagem, aqui entende-se que o adequado estudo das problemáticas científicas exige constante e sistemático diálogo envolvendo as dimensões teóricas, epistemológicas e técnicas envolvidas no empreendimento científico.

Nesta perspectiva, optou-se por explicitar os procedimentos metodológicos por capítulo, retomando o objetivo específico ao qual o método deve estar associado e contribuir para seu alcance.

Desta forma, no primeiro capítulo, onde busca-se esclarecer alguns aspectos relevantes da integração da Amazônia à economia nacional, as causas de seu desmatamento e de outras formas de degradação socioambiental, bem como das possíveis conseqüências deste processo, com vistas à compreensão das raízes do debate contemporâneo na região, a metodologia empregada foi a revisão bibliográfica. Dentre as fontes consultadas, vale destacar: as formulações teóricas em torno da formação econômica do Brasil, realizadas por Caio Prado Júnior (2006) e Celso Furtado (2000); as análises da dinâmica socioeconômica e das políticas territoriais para a Amazônia, realizadas por Bertha Becker (2001, 2005) e por Neli Aparecida de Mello (2006); diversos artigos científicos que apontam as principais causas do desmatamento na região; e relatórios de agências governamentais e multilaterais<sup>3</sup> que fornecem análises dos indicadores sociais amazônicos.

---

<sup>3</sup> Neste caso, especificamente o relatório do Banco Mundial intitulado Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira (Margulis, 2003).

No capítulo seguinte, a metodologia para a sistematização das concepções contemporâneas sobre a Amazônia consistiu na construção de um quadro de análise das matrizes discursivas presentes no debate. Esse quadro de análise representa uma tipologia onde cada matriz discursiva (cada 'tipo') se refere a um 'tipo-ideal' no sentido weberiano, ou seja, as características de cada tipo foram levadas ao extremo com o objetivo de permitir a análise dos discursos de cada ator e a abordagem crítica das políticas posteriormente realizada. A construção desta tipologia teve como base a revisão bibliográfica sobre as concepções relativas à natureza e ao mundo natural, onde foram também identificados outros elementos diferenciadores de cada uma das matrizes, justificando o posicionamento dos atores que delas fazem uso. Mais especificamente, os elementos usados para diferenciar as matrizes discursivas foram: (i) os conceitos e noções fundamentais na construção dos discursos em torno da natureza; (ii) o posicionamento relativo às formas de propriedade mais adequadas à conservação da natureza; e (iii) o posicionamento relativo às formas de usos das áreas naturais. Tal metodologia, segundo Leff (2007, p.119), consiste em um método prático para a “elaboração de categorias mais concretas de análise que vão além de conceitualizações demasiadamente abstratas”. Na segunda seção deste capítulo, ilustramos como esta ferramenta analítica permite a análise dos discursos dos atores sociais, através da leitura crítica do conteúdo de alguns projetos de alteração do Código Florestal em tramitação no congresso, do posicionamento de alguns órgãos do governo federal e governos estaduais na mídia e documentos de ONGs e movimentos sociais que explicitam suas agendas de reivindicação em relação à Amazônia.

Por fim, o terceiro capítulo encontra-se dividido em duas seções. Na primeira, foi realizada uma análise de algumas políticas governamentais implementadas nos últimos anos na Amazônia, pelo governo federal, com base no quadro de análise acima descrito. O procedimento utilizado consistiu na pesquisa e análise documental, tendo como foco as concepções sobre a região e os interesses dos diferentes atores sociais incorporados por tais políticas.

A opção metodológica de focar a análise nas concepções das políticas empreendidas na Amazônia está de acordo com a posição de Cardoso e Santos Júnior (2006, p.31) segundo a qual “uma avaliação de políticas públicas, voltada para uma determinada ação do poder público, não pode estar restrita aos resultados alcançados ou aos custos envolvidos, mas requer uma avaliação política de caráter mais geral”. Na mesma linha, Figueiredo & Figueiredo (1986) entendem que uma avaliação política deve incluir a análise dos critérios que fundamentam determinada política,

ou seja, as razões que a tornam preferível a outras opções em determinado contexto. Para estes autores (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, p. 108), “[...] estas razões tem que ser relevantes, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá, presumivelmente, contribuir para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar”. Desta forma, neste capítulo o esforço se concentrou em identificar os princípios e concepções que norteiam tais políticas em detrimento dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade usualmente utilizados na avaliação de políticas públicas. Na seção seguinte, são discutidos alguns aspectos do debate político em torno da alteração do Código Florestal, com destaque para as Medidas Provisórias que buscam a alteração das APPs e da Reserva Legal. Nesta seção, através da análise de conteúdo de várias destas MPs e das justificativas apresentadas pelos parlamentares, é possível perceber a dimensão da disputa no plano político entre as diversas racionalidades.

As políticas de âmbito federal objeto da presente análise foram: (i) o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA); (ii) as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC na Amazônia; e (iii) o Plano Amazônia Sustentável (PAS).

O ARPA foi escolhido como objeto de análise devido à magnitude do programa, tanto em termos de investimentos quanto em termos de previsão de criação de Unidades de Conservação<sup>4</sup>, e pela importância atribuída a nível internacional a este programa de preservação, que conta com a contribuição financeira de instituições de diversos países.

O Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal foi selecionado devido a sua importância estratégica para o Brasil, evidenciada pela incorporação ao PPA 2008-2011, e à importância das intervenções propostas por esta política na Amazônia. Dentre estas intervenções, são de especial interesse aquelas que têm como objetivo a superação dos entraves ao crescimento econômico, como a promoção de infra-estrutura logística e energética, uma vez que têm o potencial de alterar profundamente a dinâmica da região, causando mudanças ambientais e sociais relevantes.

A escolha do Plano Amazônia Sustentável foi motivada pelo fato dessa política, apesar de ser discutida há alguns anos, ter sido recentemente lançada pelo Governo Federal como uma tentativa de conciliar o desenvolvimento econômico e a conservação da Amazônia, num contexto de desenvolvimento sustentável, o que gerou grande debate político. Além disso, o fato dessa política ter impactos previstos no âmbito regional também contribuiu na sua inclusão na análise.

---

<sup>4</sup> O ARPA conta com US\$ 395 milhões de dólares para a criação de 37,5 milhões de hectares de UCs na Amazônia.

Nas considerações finais, busca-se sistematizar as conclusões alcançadas ao longo da análise, confrontando-as com a hipótese levantada nesse trabalho, na perspectiva de contribuir na compreensão dos diferentes projetos para a Amazônia. O cenário atual da região – marcado pela degradação ambiental, por graves problemas sociais e pela intensificação dos conflitos fundiários – indica a importância de estudos que permitam uma reflexão crítica sobre as disputa entre os diferentes atores sociais e suas racionalidades que, em diferentes conjunturas políticas, exercem maior ou menor influência sobre as políticas elaboradas para a região, com conseqüências diretas sobre seus ecossistemas e habitantes.

## **Capítulo 1. Amazônia: história e dinâmica socioeconômica**

O objetivo deste capítulo é realizar um resgate dos ciclos econômicos e das políticas públicas para a Amazônia, na perspectiva de se compreender sua atual dinâmica sócio-econômica e o debate em torno dos projetos de desenvolvimento para a região. Nesta perspectiva, cabe registrar que não há aqui a pretensão de se esgotar os assuntos referentes à história da Amazônia brasileira, mas apenas situar os fatos mais relevantes nesta cronologia para entender as concepções que hoje incidem sobre a região, bem como as políticas atualmente desenvolvidas no âmbito federal. Com este objetivo, o presente capítulo está dividido em três sessões. Na primeira, busca-se realizar uma periodização da história da região, destacando os aspectos econômicos e sociais que caracterizam cada momento identificado. Em seguida, na segunda sessão, são resgatadas as principais políticas ambientais implementadas pelo governo federal, na história recente, destacando seu impacto na Amazônia. Na terceira sessão, é traçado um breve diagnóstico socioambiental atual, resultado do processo histórico anteriormente descrito, até chegar, na quarta sessão, à discussão acerca das relações entre as atividades econômicas e o processo de desmatamento, com seus impactos sobre o quadro de desigualdades sociais na região.

### **1.1. Processo de integração e dinâmica econômica da Amazônia brasileira**

Na sistematização histórica da dinâmica sócio-econômica da Amazônia, utilizou-se como referência alguns autores que são fundamentais para a compreensão do desenvolvimento da região, de seu papel na formação econômica do Brasil e dos mitos e preconceitos surgidos já nos primeiros contatos do colonizador europeu e que grande parte das vezes persistem até os dias atuais. Entre estas referências, destaca-se o pensamento de Caio Prado Junior, Celso Furtado, Bertha Becker, Carlos Walter Porto Gonçalves e Neli Aparecida de Mello.

No contexto histórico, a bacia amazônica começou a tomar espaço efetivo nas incursões portuguesas a partir da disputa por este território, por direito quase todo pertencente à Espanha, direito este outorgado pela autoridade do Papa através do tratado de Tordesilhas (1492). Tais disputas, que envolviam, além de portugueses e espanhóis, ingleses, holandeses e franceses, ocorreram sobretudo a partir do final do século XVI. Neste período, países europeus que não tinham direito algum sobre a América – segundo a autoridade da Igreja Católica –,

inconformados com a partilha do Novo Mundo entre os países da península Ibérica, começaram a criar bases coloniais neste território, motivados pelos mitos surgidos desde as primeiras incursões – em especial o mito do *el dorado*,<sup>5</sup> das montanhas de ouro e de pedras preciosas (PRADO JÚNIOR, 2006). Os relatos destas primeiras viagens incorporam seres mitológicos e riquezas que na maioria vezes se provaram inexistentes, contribuindo para mistificações em torno da Amazônia que até os dias de hoje não se dissiparam totalmente.

A presença destes ‘invasores’ motivou tanto portugueses quanto espanhóis a iniciarem uma lenta e penosa ocupação da região, antes por questões políticas que econômicas (PRADO JÚNIOR, 2006; BECKER, 2005). Desta forma, em 1616, é criado o Forte do Presépio, que veio a dar origem à cidade de Belém, uma das mais importantes da região.

Neste início da colonização houve a tentativa de se implantar a cultura da cana, que fracassou devido às condições naturais desfavoráveis. A base econômica da colonização amazônica passou a ser, assim, o extrativismo de produtos florestais aproveitáveis no comércio, denominados “drogas do sertão”, como o cravo, canela, castanha, cacau, além de madeiras e produtos animais, dos quais destacam-se a pesca, a caça e a tartaruga. Para a realização de tais atividades, os portugueses conseguiram empregar a mão-de-obra indígena, ao contrário do que se verificou em outras regiões, uma vez que os índios não se mostraram tão resistentes ao trabalho nestas atividades que, inclusive, já faziam parte de sua cultura (PRADO JÚNIOR, 2006).

Segundo Prado Júnior (2006), a ocupação da parte interior da bacia teve como pioneiras as ordens religiosas, como os jesuítas e carmelitas, sendo os padres destas ordens, em grande medida, responsáveis pelo desbravamento do vale amazônico. Nas missões, os indígenas foram reunidos em aldeias e submetidos a um rigoroso regime de trabalho e de vida em geral. Muitos deles, entretanto, não se habituando a estas condições, aproveitaram-se de seu conhecimento superior da região em relação aos colonos para fugir e se instalar na parte alta dos rios. Seguindo as trilhas dos padres, os colonos leigos adentraram este território. A importância dos jesuítas acabou por ser restringida durante o governo de Marquês de Pombal (1750-1777), sendo as aldeias entregues a administradores leigos. Após a abolição do poder econômico dos eclesiásticos nas missões indígenas, em 1775, estes colonos apoderaram-se do que foram antes as missões. Muitos destes aldeamentos (ou missões) se tornaram as bases para a formação de cidades de

---

<sup>5</sup> O mito do eldorado foi narrado pelos indígenas aos colonizadores espanhóis e diz respeito a uma cidade cujas construções eram de ouro maciço. Cogitou-se a localização do eldorado em diversas regiões da América (Am. Central, nascente do Rio Amazonas, região onde atualmente existe o Estado de Roraima, entre outras).

relativa importância na região, como Santarém, Óbidos e Manaus (PORTO GONÇALVES, 2005).

Ainda segundo Prado Júnior (2006; p. 74),

os caracteres gerais da colonização brasileira, esta empresa exploradora dos trópicos, se revelam aí em toda sua crueza e brutalidade. Não viriam atenuá-los, como em outras partes da colônia, elementos paralelos concorrentes que frutificariam com o tempo, dando formas sociais mais orgânicas e elevadas. A evolução brasileira, de simples colônia tropical para nação, tão difícil e dolorosa, e cujo processo, mesmo em nossos dias, ainda não se completou, será lá muito retardada. A Amazônia ficou, neste sentido, muito atrás das demais regiões ocupadas e colonizadas do território brasileiro.

O Brasil se tornou independente de Portugal em 1822, mas a Amazônia só aderiu ao novo território nacional em 1823. Porto Gonçalves (2005) explica a incorporação da Amazônia ao Brasil como uma forma de evitar a abolição da escravidão na região, idéia levantada pela Revolução Liberal do Porto, em Portugal. Segundo este mesmo autor, “(...) a manutenção da escravidão foi, sem dúvida, uma das marcas da nossa unidade territorial” (PORTO GONÇALVES, 2005; p. 26).

A exploração a qual foi submetida a população da região desde o início da colonização portuguesa, tal qual descrita por Prado Júnior (*op. cit.*), levou ao surgimento de um dos poucos movimentos identificados como autenticamente populares da história do Brasil – a Revolução dos Cabanos ou Cabanagem (1835-1839), liderada por escravos libertos, mestiços e indígenas. Os revolucionários chegaram a tomar o poder sobre a província do Grão-Pará, mas foram violentamente reprimidos pelo Império, que matou cerca de 30 mil cabanos. Segundo Chiavenato (1989), foi a revolução que teve o maior número de mortos tanto em termos relativos quanto absolutos mas, a despeito de sua importância, foi esquecida pela historiografia, possivelmente por seu caráter popular.

Celso Furtado (2000) identifica um período de letargia na economia amazônica a partir do final do século XVIII, após ser desestruturado “o engenhoso sistema de exploração de mão-de-obra indígena estruturado pelos jesuítas” (p.135). Todo tipo de exploração econômica foi então, segundo o autor, dificultado pela escassez de mão-de-obra, o que também se verifica no caso da borracha nas primeiras décadas do século XIX, quando começou a ser exportada.

Um povoamento mais denso só ocorreu na Amazônia a partir do final do século XIX, quando a crescente demanda do capitalismo industrial pela borracha fez subir rapidamente seu valor. A matéria prima para sua produção, o látex, é extraída de uma árvore nativa da floresta

tropical úmida americana, a seringueira (*Hevea brasiliensis*). Este ciclo econômico teve grande importância para o Brasil e especialmente para a ocupação da bacia amazônica.

Para suprir a carência de mão-de-obra na região e atender às demandas do mercado externo milhares de trabalhadores foram transferidos dos estados do Nordeste, uma vez que encontravam-se disponíveis devido à decadência da economia açucareira e, sobretudo, devido à prolongada seca ocorrida no final do século (FURTADO, 2000; PRADO JÚNIOR, 2006).

A estrutura desta produção, apesar de se constituir em uma atividade extrativa, se deu em grandes propriedades ao longo dos rios, onde os trabalhadores, em condições precárias, saíam em busca das seringueiras. Esses trabalhadores, aliás, encontravam-se freqüentemente presos a seus patrões por dívidas adquiridas com a compra dos instrumentos de trabalho – com os quais extraíam o látex – e da aguardente, também vendida pelos proprietários dos seringais. Caio Prado Júnior (2006) associa estas condições de trabalho à rápida decadência na extração do látex, verificada a partir de 1912.

Outro fator determinante para o colapso do sistema foi a concorrência da borracha oriental, extraída de grandes seringais implantados a partir de sementes brasileiras levadas por pesquisadores ingleses. Desta forma, tanto a exploração do seringueiro como a falta de interesse pelo desenvolvimento de técnicas mais eficazes de extração da borracha e de preservação das árvores determinou o fim deste ciclo.

A exportação da borracha, que em 1880 foi de cerca de 7.000 toneladas, atingiu seu apogeu em 1912, chegando a 42.000 toneladas. A população da região passou de 337.000 habitantes em 1872 para 1.100.000 em 1906 (PRADO JÚNIOR, 2006). Apesar de toda a riqueza gerada, o ciclo da borracha deixou um rastro de miséria pela região, uma vez que os proprietários iam em busca de atividades lucrativas em outras regiões do país, restando uma população muito maior que no final do século XIX e bastante marginalizada que, sem meios para regressar aos estados de origem, passou a praticar uma economia de subsistência baseada na caça e na pesca (FURTADO, 2000). Algumas novas cidades foram fundadas no período e cidades que já existiam, como é o caso de Belém e Manaus passaram por importante transformação e urbanização.

O território do Acre, com grande concentração de seringais, tornou-se motivo de conflito, sendo posteriormente adquirido da Bolívia. A ferrovia Madeira-Mamoré (parte do acordo Brasil-Bolívia), construída com o principal objetivo de escoamento da borracha, só foi concluída em

1912, quando teve início o declínio das exportações brasileiras, sendo desativada parcialmente em 1930.

A despeito de toda a degradação das condições de trabalho a que foram submetidos os seringueiros neste primeiro ciclo da borracha, a Amazônia ainda passaria por um segundo ciclo de produção deste produto durante a segunda guerra mundial, desta vez, porém, bem mais curto (1942-1945). A interrupção de suprimento de borracha durante a guerra levou ao estabelecimento de um acordo<sup>6</sup> que tinha como objetivo garantir o abastecimento dos países aliados. Este acordo, através do 'Contrato-Padrão', garantia ao seringueiro extrator 60% do preço pago pela borracha, o que desagradou às elites locais (PORTO GONÇALVES, 2005). O final da guerra e o restabelecimento dos países asiáticos como fornecedores de látex levaram ao abandono das garantias estabelecidas para o seringueiro e à nova decadência na produção. O Banco de Crédito da Borracha, criado em 1942, passa a ser chamado então de Banco de Crédito da Amazônia (atual Banco da Amazônia)<sup>7</sup> e amplia seus financiamentos para outras atividades empreendidas pelos tradicionais seringalistas.

Apesar de os dois ciclos da borracha terem trazido grande degradação da estrutura social na região, a floresta amazônica permaneceu ainda praticamente intacta até este período – fato que se deve à particularidade do interesse comercial estar voltado para a seiva da seringueira e não para a madeira de seu caule.

Becker (2001) associa o início do planejamento regional à implantação do Estado Novo (década de 30) e sua maior intervenção na economia e no território. Todavia, tentativas mais efetivas de incorporação da Amazônia à economia nacional foram empreendidas apenas a partir da segunda metade do século XX. A construção da Belém-Brasília, iniciada em 1956, e a transferência da capital para Brasília, em 1960, entretanto, marcaram esta maior efetividade do processo de ocupação da região. Igualmente, projetos executados já pelo governo militar, como a criação da Zona Franca de Manaus (1967) e a construção da Transamazônica (iniciada em 1970) foram fatores determinantes para o aumento da migração que culminou no acelerado crescimento populacional observado em pouco menos de duas décadas: a população que, em 1950, era de aproximadamente 1 milhão de pessoas, ultrapassava os 7 milhões em 1970.

Durante este período, paralelamente à criação de infra-estrutura física, foram criadas instituições, como o Banco da Amazônia e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

---

<sup>6</sup> Acordo de Washington (1942).

<sup>7</sup> [www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/institucional\\_obanco\\_historia.asp](http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/institucional_obanco_historia.asp)

(SUDAM)<sup>8</sup>, com a finalidade de darem suporte ao desenvolvimento da região, fornecendo incentivos fiscais e financeiros para atrair investidores privados.

Na década de 70 o processo de incorporação da Amazônia à economia nacional foi intensificado com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND e II PND) elaborados pelos governos militares, seguindo uma lógica de crescimento econômico através da exploração dos recursos naturais da região e buscando garantir a soberania sobre o território (MELLO, 2006).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1972) buscou esta integração através do Programa de Integração Nacional (PIN), que tinha como estratégia a associação das metas de produção e a consolidação de assentamentos. O estímulo à colonização da região não se deu apenas através dos assentamentos em terras públicas, mas também se efetivou com base na forte propaganda em torno das novas estradas, ressaltando a possibilidade de realização do sonho de ascensão social dos imigrantes que buscavam tornarem-se proprietários de terras (MELLO, 2006). Tal aspiração, entretanto, não se concretizou em muitos casos devido à maior facilidade que os grandes proprietários tinham de conseguir títulos de propriedade, muitas vezes de forma ilegal, e pela grilagem de terras<sup>9</sup> – processos fundamentais para garantir a rentabilidade da atividade agropecuária na região (MARGULIS, 2003).

Tais políticas não buscavam o desenvolvimento endógeno das comunidades amazônicas, mas, ao contrário, respondiam aos interesses do governo no sentido de garantir a soberania sobre o território e serviam para amenizar conflitos surgidos em outras regiões do país, resultantes da concentração fundiária e da mecanização da agricultura no sul e sudeste (FEARNSIDE, 1987; BECKER, 2001; MELLO, 2006). Becker (2001) acrescenta a estas motivações para a ocupação da região o temor de que no interior da floresta surgissem focos revolucionários – o que parece bastante provável frente aos acontecimentos no continente e ao caráter ditatorial do regime.

A este primeiro plano seguiu-se o II PND, que adotou estratégia mais agressiva de ocupação da região visando ao crescimento econômico nacional, como aponta Becker (2001, p.

---

<sup>8</sup> A SUDAM foi criada em 1966 durante o governo do presidente Castelo Branco e extinta pelo governo Fernando Henrique, em 2001, após ser constatada corrupção envolvendo a autarquia. Durante o primeiro governo Lula, entretanto, a SUDAM volta a existir, com a missão de "Planejar e promover ações estruturadas que induzam o desenvolvimento equitativo e sustentável da Amazônia, bem como a sua integração competitiva nos contextos nacional e internacional, visando à emancipação econômica e social do amazônica" ([www.ada.gov.br/](http://www.ada.gov.br/)).

<sup>9</sup> A grilagem é a prática pela qual se busca dar aparência legal a um documento de posse falso através do seu envelhecimento – onde procura-se demonstrar a posse antiga sobre um determinado território. Para isso, os documentos recém forjados são postos em caixas com grilos para que estes comam parte dos documentos envelhecendo-os.

138): “O governo considerou a colonização lenta e onerosa, e estimulou imigrantes dotados de maior poder econômico, resultando na expansão das empresas agropecuárias e de mineração”.

Desta forma, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) priorizou empreendimentos mais intensivos em capital e energia, como a exploração de minérios e a produção agropecuária voltada às exportações. Para tanto, foram estabelecidos 15 pólos de desenvolvimento, selecionados pela fertilidade do solo, existência de jazidas minerais e reservas de madeira. Os investimentos na produção de energia visavam possibilitar estas atividades voltadas para a exportação. O argumento “social” deu lugar ao argumento do crescimento econômico através do ‘agrobusiness’, da exploração mineral e da necessidade de ‘produção’ de energia (MELLO, 2006).

Segundo Mello (2006), a nova frente pioneira foi marcada por alguns aspectos relevantes: (i) agregação dos aspectos políticos e econômicos, o primeiro caracterizado pela garantia da segurança nacional representada pela ocupação das regiões de fronteira; (ii) a transferência de trabalhadores do campo com o objetivo de amenizar as tensões sociais surgidas em outras regiões do país, resultantes da concentração fundiária e da mecanização da agricultura; (iii) o processo de colonização oficial, fundamentado na noção de propriedade.

No início dos anos 80, apesar da recessão econômica, grandes projetos pontuais já previstos foram executados, como o Programa Grande Carajás (1980) e o Projeto Calha Norte (1985). Ambos causaram grandes danos ambientais na região onde foram implantados, além de degradação das relações sociais existentes.

O Programa Grande Carajás, lançado em 1979, teve como objetivo a produção de minérios para o abastecimento do mercado internacional, sob o comando da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), naquele período uma empresa estatal<sup>10</sup>. Para a viabilização deste projeto, foi implantada uma importante infra-estrutura, que incluía a Usina Hidroelétrica de Tucuruí, a Estrada de Ferro Carajás e o Porto de Ponta da Madeira, no Maranhão. De acordo com Mello (2006, p.41):

A CVRD serviu-se de todos os seus meios técnicos e científicos para implementar o projeto Grande Carajás (1985-1991) e captar investimentos externos. O governo brasileiro ofereceu vantagens para que o projeto pudesse ser viabilizado: matéria-prima (ferro, manganês, bauxita e cobre), energia e mão-de-obra baratas, transportes eficientes e controle de poluição pouco rigoroso.

<sup>10</sup>A Companhia Vale do Rio Doce, ou simplesmente Vale, foi criada no Governo Getúlio Vargas como empresa de economia mista e em 1997 foi privatizada no governo Fernando Henrique Cardoso.

Outro projeto realizado neste período e que também causou grande impacto, tanto do ponto de vista social quanto ambiental foi o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste – o POLONOROESTE – em Rondônia. Este programa de colonização dirigida, financiado pelo Banco Mundial, somado à construção e pavimentação da rodovia BR 364, concluída em 1984, aumentou significativamente a migração, levando ao surgimento de conflitos entre os sistemas produtivos locais – em geral extrativistas – e os sistemas produtivos dos imigrantes – que exigiam, via de regra, a derrubada da floresta para implantação de cultivos e pastagens (FEARNSIDE, 1987). Estes problemas tiveram grande repercussão e motivaram os seringueiros a pressionarem o governo para a criação de reservas extrativistas onde seus meios de vida fossem preservados.

A Amazônia, através destas intervenções federais, se estabeleceu como fonte de recursos agrícolas, minerais e energéticos para setores de fora da região, situados sobretudo no Centro-Sul do país, e inclusive no exterior, restando para a região degradação ambiental – desmatamento e rejeitos poluentes das atividades mineradoras – além de inúmeros conflitos socioambientais entre fazendeiros, posseiros, garimpeiros, grupos extrativistas, indígenas e quilombolas. Como muitos destes projetos foram atraídos pelas isenções fiscais, pouco ou nenhum benefício restou no final do processo para a população amazônica (PORTO GONÇALVES, 2005).

O final da década de 80 e o início da de 90 foram marcados, no Brasil, pelo aumento da dívida externa, pela recessão econômica e pela retração da participação do Estado tanto na economia quanto no planejamento territorial, seguindo a tendência mundial neoliberal com o desmonte do aparelho estatal, privatizações e concessões de serviços públicos, processo que se acentuou após a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989.

O resultado deste processo se fez sentir na Amazônia com a interrupção do planejamento territorial pelo Estado e a diminuição de incentivos fiscais na região. Como ressalta Margulis (2003, p.48) em relatório do Banco Mundial: “nos anos 90, o crédito subsidiado que aparentemente promovia a expansão da pecuária (ou os desmatamentos) foi removido e os incentivos fiscais e creditícios da SUDAM foram reduzidos por alguns anos [...]”.

Essa redução da participação do Estado na economia coincidiu com o fortalecimento do movimento ambientalista no âmbito nacional e internacional e, especialmente importante para as políticas voltadas para Amazônia, do movimento dos seringueiros, culminando com a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, em 1985. Neste momento, devido à pressão dos novos

atores, foi resgatado o modelo endógeno de desenvolvimento que, segundo Becker (2001), predominaria até 1996, quando houve a retomada do planejamento territorial por parte do governo federal.

O lançamento do Plano Plurianual de 1996-1999 marcou esta retomada do planejamento territorial, com base em novos conceitos, apesar da prioridade do desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento social ter sido mantida. Surgiu pela primeira vez, neste plano, o conceito de ‘Eixos Nacionais de Desenvolvimento’ “como uma tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais. [...] O objetivo era traçar políticas de desenvolvimento a partir de uma visão espacial abrangente, integrada e consistente de todo o território nacional [...]”<sup>11</sup> (GOVERNO FEDERAL, 1995), ao contrário das ações pontuais, concentrada em pólos como no passado, não sendo, para efeito de planejamento, considerados os limites estaduais e regionais. Grandes obras foram, assim, previstas conectando estes eixos com o objetivo de facilitar a circulação de mercadorias e promover o crescimento econômico.

O programa Avança Brasil (2000 a 2007), que envolveu os PPAs de 2000-2003 e 2004-2007, indo além do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, deu continuidade a muitas ações do plano plurianual anterior e priorizou, mais uma vez, as obras de infra-estrutura – como a construção e pavimentação de estradas, construção de hidrovias, portos e hidroelétricas – criando ‘corredores multimodais de transporte’ ligando os eixos. Apesar de enunciar o compromisso de considerar as variáveis ambientais, o programa enfatizou os potenciais produtivos e o crescimento da agropecuária dos últimos 20 anos no eixo Madeira-Amazonas, e procurou facilitar o escoamento da produção deste eixo e do eixo Araguaia-Tocantins para o resto do país, bem como para a exportação pelos portos do Pará e Maranhão (GOVERNO FEDERAL, 1995).

Dentre estes eixos, o eixo Araguaia-Tocantins destacou-se no processo por concentrar a maior parte dos investimentos, bem como das obras de infra-estrutura de transportes. Uma das obras mais importantes neste programa era a Hidrovia Araguaia-Tocantins, onde estava prevista a construção de balizamentos e eclusas, dragagem de grande volume de sedimentos e remoção de afloramentos rochosos no rio Araguaia para tornar possível a navegação.

---

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/publicacoes/evolucao\\_2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_2.pdf)

A prioridade dada pelo governo à execução destas obras contrastava com a oposição de grupos indígenas e ambientalistas preocupados com os impactos ambientais e sociais da hidrovia, tais como mudanças no fluxo do rio, causando erosão das margens, aumento do transporte de sedimentos, cheias em alguns trechos e alterações do equilíbrio ecológico, como do balanço de nutrientes – que pode influenciar o regime de pesca (PORTO GONÇALVES<sup>12</sup>, 2000 *apud* MELLO, 2006).

Outra obra do ‘corredor multimodal de transporte’ Araguaia-Tocantins prevista no ‘Avança Brasil’ era a conclusão da Ferrovia Norte-Sul, que já possuía alguns trechos em funcionamento. Além das ações na área de transportes, um grande volume de recursos foi destinado à geração de energia, sendo prevista a construção da usina de Belo Monte e a melhoria no sistema de transmissão de Tucuruí, ambos no Pará, além de outras hidroelétricas menores. Tais projetos não buscavam o abastecimento energético dos estados nos quais estavam sendo construídos, mas a exportação do excedente para outras regiões do país, deixando uma série de problemas sócio-ambientais locais, como era o caso da usina de Belo Monte que exigia o reassentamento de várias populações indígenas (SMERALDI & CARVALHO, 2003).

Smeraldi e Carvalho (2003) destacam a hidrovia Araguaia-Tocantins, a usina de Belo Monte e o gasoduto Urucu-Porto Velho como

[...] os principais exemplos de atrasos significativos e de grande impacto em termos econômicos, tanto pela alteração de fluxo de caixa dos investimentos quanto pelo custo de oportunidade gerado pela ausência de realização de outros investimentos com maior viabilidade e benefício para o desenvolvimento regional (p. 5)

Nepstad *et al.* (2000), em relatório intitulado “Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia brasileira”, chamam atenção para o fato de as obras de infra-estrutura previstas no Avança Brasil terem o potencial de aumentar significativamente o desmatamento na região e criar círculos viciosos que podem resultar em destruição mais acelerada da floresta, como a maior ocorrência de fogo devido às queimadas para implantação de pasto, que leva à destruição de grandes áreas da floresta e tende a alterar o regime de chuvas e aumentar os períodos de seca, contribuindo para a ocorrência de novas queimadas ainda mais graves. Soma-se a isso o fato de que o aumento da extração de madeira cria clareiras na floresta que aumentam a incidência de luz e a quantidade de galhos e ramos no solo aumentando a gravidade dos incêndios subsequentes.

<sup>12</sup> PORTO GONÇALVES, C. W. 2000. Navegar é preciso, viver não é preciso: estudo sobre o Projeto de Perenização da Hidrovia dos Rios das Mortes, Araguaia e Tocantins. *Terra Livre*, São Paulo, n. 15.

Para a população local, segundo estes autores, além do desestímulo a investir em culturas perenes – mais desejáveis do ponto de vista ambiental mas também mais susceptíveis ao fogo – resta respirar durante os meses de seca um ar muitas vezes mais poluído que o das grandes cidades brasileiras.

Os autores, apesar de ressaltarem como ponto positivo do programa o fato dele ter priorizado o asfaltamento de estradas já existentes em detrimento da construção de novas estradas, projetam um desmatamento de uma área entre 80.000 e 180.000 Km<sup>2</sup> em 25-35 anos, partindo da relação histórica verificada entre estradas e desmatamentos. Previram ainda que seriam afetadas diretamente pelas obras do programa 31 terras indígenas e 26 unidades de conservação (se for considerado como área de influência direta uma faixa de 50 Km ao longo da margem das estradas). Embora estes autores reconheçam as dificuldades de prever se o mesmo padrão do passado irá prevalecer, entendem que esta estimativa mostra a importância de uma maior discussão acerca dos efeitos do asfaltamento de 4.600 Km de estradas previstos no Avança Brasil (NEPSTAD *et al.*, 2000).

A estratégia destes novos planos de ordenamento territorial mudou com a entrada do setor privado nos investimentos e a ação dos novos atores – garantida principalmente pela legislação ambiental que passou a prever audiências públicas durante o processo de licenciamento de diversas atividades e obras públicas; entretanto, as práticas continuaram antigas, com massivos investimentos em infra-estrutura, e manteve-se a visão da Amazônia como fronteira de expansão da economia e fonte de recursos para o resto do país e exterior (MELLO, 2006).

Um balanço do que foi de fato realizado pelo programa indica que grande parte das obras previstas na área de infra-estrutura na Amazônia não foi realizada, devido principalmente a restrições orçamentárias, embargos nos processos de licenciamento ambiental e irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, fato que gerou protestos dos setores interessados, como foi o caso da Associação Nacional de Empresas de Obras Rodoviárias (ANEOR) e da Federação das Indústrias do Estado do Pará (SMERALDI & CARVALHO, 2003).

No primeiro mandato do Presidente Lula, eleito em 2002, não ocorreram mudanças substanciais nas políticas para a Amazônia. No segundo mandato, o novo Plano Plurianual (2008-2011), que incorpora o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) elaborado pelo governo federal, dá continuidade a muitas obras iniciadas no plano anterior e se propõe a

executar ações que, apesar de previstas anteriormente, não foram realizadas, como é o caso da usina de Belo Monte.

O PAC prevê o investimento, na região Norte, de R\$ 6,2 bilhões em transporte e de cerca de R\$ 24 milhões em geração de energia elétrica entre os anos de 2007 e 2010 (GOVERNO FEDERAL, 2007<sup>13</sup>). Dentre os projetos na área de transportes, destacam-se a recuperação e pavimentação de rodovias já existentes, como o asfaltamento da BR-163, no estado do Pará. Já no setor energético, destacam-se projetos polêmicos como as hidrelétricas do Rio Madeira e de Belo Monte.

Paralelamente ao PPA (2008-2011) foi também lançado o ‘Plano Amazônia Sustentável’ (PAS), com o qual o governo pretende estabelecer diretrizes para conciliar o desenvolvimento econômico da região e sua conservação.

Estes dois planos, por terem sido lançados recentemente e por seus impactos regionais, serão discutidos mais a fundo no terceiro capítulo desta dissertação.

## **1.2. A evolução recente da Política ambiental brasileira e sua incidência sobre a Amazônia**

O processo de incorporação e desenvolvimento da região amazônica ocorreu paralelamente à elaboração e implementação de políticas ambientais de caráter nacional, que tiveram impactos sobre a Amazônia e que merecem ser resgatadas nas suas principais diretrizes. Nessa perspectiva, tomando em conta a evolução recente da política ambiental brasileira, Medeiros *et. al.* (2004) identificam três momentos marcantes: a década de 30; o período militar; e o período pós 1985.

Segundo os autores, durante a década de 30, o “ambiente político propício” e um “cenário de ambiciosas transformações” possibilitaram o surgimento dos primeiros marcos regulatórios para a proteção da biodiversidade e racionalização do uso dos recursos no país. O reconhecimento da natureza como “patrimônio nacional” na Constituição de 1934 delegou ao Poder Público o dever de zelar pela sua proteção. No mesmo ano, foram criados o Código Florestal, o Código de Caça e Pesca, o Código de águas e o Código de Proteção aos Animais. Esses instrumentos criaram as condições para a criação do primeiro Parque Nacional em 1937 – o Parque Nacional do Itatiaia, localizado no Estado do Rio de Janeiro. Outros parques foram

---

<sup>13</sup> [http://www.brasil.gov.br/pac/infra\\_estrutura/norte/](http://www.brasil.gov.br/pac/infra_estrutura/norte/)

criados no período, mas de forma pontual e concentrados nas regiões Sul e Sudeste (MEDEIROS *et. al.*, 2004).

É no segundo momento identificado pelos autores, marcado pelo regime autoritário que vigorou no país por 20 anos, que a criação de áreas protegidas vai se estender às demais regiões do país, motivada pela intenção de exercer maior domínio sobre o território brasileiro e integrar a nação. No ano de 1965 foi criado o novo Código Florestal, em vigor até hoje, ainda que com muitas alterações. Nesta versão do código, foram estabelecidos dois novos instrumentos importantes de proteção: as Áreas de Proteção Permanente (APP), destinadas à proteção das florestas consideradas úteis à proteção de encostas, lençóis freáticos e outros ecossistemas frágeis; e a Reserva Legal, que não tem localização pré-estabelecida como as APPs, mas obriga os proprietários rurais a manterem parte das florestas de sua propriedade intactas para fins de conservação. Originalmente, na Amazônia Legal, a proporção da propriedade mantida à título de Reserva Legal era de 50%.<sup>14</sup>

Em 1981, ainda sob o regime militar, foi aprovada a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº6.938/81), representando um avanço devido à descentralização das decisões entre as diversas esferas de governo e a ampliação da participação da sociedade na formulação das políticas ambientais (MELLO, 2006). Através dessa lei foram criados o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), arranjos institucionais estruturadores desta política até o presente momento.

Como destaca Mello (2006), levando em conta o “contexto político nacional, autoritário e voltado para a expansão da economia, os instrumentos que foram desenvolvidos para tornar efetiva a implementação da nova lei ambiental eram avançados tanto do ponto de vista técnico, quanto institucional” (MELLO, 2006, p.63).

A Lei 6.938/81 estabeleceu, ainda, uma série de instrumentos para proteção ambiental, tais como a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O zoneamento ambiental, ainda que tenha sido proposto como um instrumento para orientar a ocupação e uso do território, teve sua aplicação restrita às Unidades de Conservação,

---

<sup>14</sup>Com a medida provisória nº 2166 de 2001, ela passa a ser de 80% da propriedade em área de floresta localizada no bioma amazônico, e 35%, quando a propriedade estiver localizada no bioma cerrado. Desde então, este instrumento passa a ser alvo de amplo debate e pressão dos proprietários da região, conforme veremos no decorrer desse estudo.

tendo sido substituído pelo Zoneamento Ecológico-Econômico devido à pressão exercida pelas instituições responsáveis pelo ordenamento territorial, que ficou a cargo da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Já a avaliação de impacto e o Sistema de Licenciamento Ambiental foram regulamentados por diversas resoluções CONAMA, das quais destaca-se a resolução de nº 237 de 1997 que delega o licenciamento aos órgãos ambientais estaduais (MELLO, 2006).

Apesar de todos os avanços da Política Nacional de Meio Ambiente, Mello (2006) considera haver “uma enorme distância entre a lei e sua aplicação”, estando as ações na área ambiental, durante a década de 1980, restritas a intervenções pontuais descontínuas. A autora identifica a pressão da imprensa, de ONGs nacionais e internacionais, e as restrições impostas à madeira amazônica no mercado como motivadores da elaboração do Programa Nossa Natureza, ainda na década de 1980. No escopo deste programa surgiram inúmeras propostas, a maioria das quais não foi implementada. O principal resultado deste esforço foi a unificação de órgãos federais de meio ambiente (especialmente IBDF e SEMA) em um único órgão: o IBAMA. No mesmo ano (1989) foi criado o Fundo Nacional de Meio Ambiente com o objetivo de “desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável dos recursos naturais” (Lei nº 7.797 de 1989).

Apesar dos avanços alcançados pela política ambiental até este momento, Mello (2006) avalia que “a política ambiental continuou sendo uma política setorial, restrita, ou seja, continuou tratando de aumentar a quantidade de áreas preservadas, mantendo ações marginais de controle sobre atividades potencialmente poluidoras [...]” (MELLO, 2006, p.74). Desta forma, o êxito da política ambiental brasileira foi comprometido pela não articulação com outras políticas igualmente importantes para a promoção da sustentabilidade ambiental.

A despeito da persistência de antigas limitações, a redemocratização e a crise econômica pela qual o país passou no final da década de 1980 e princípio da de 1990, marcaram o início da terceira fase da política ambiental brasileira tal qual identificada por Medeiros *et. al.* (2004). Como destacado anteriormente, neste período ocorreu a reorganização da sociedade civil e surgiram inúmeros movimentos nacionais que vieram a se somar ao movimento ecológico internacional na luta pela preservação da natureza.

Vale destacar ainda que a década de 1980 foi marcada pela elaboração de uma nova Constituição Federal, aprovada em 1988, que incorporou inovações na temática ambiental. No artigo 225 desta CF, em vigor nos dias atuais, é assegurado o direito de todos os cidadãos ao

“meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (CF, 1988), e é reiterado o dever do poder público de preservá-lo não só para a presente mas também para gerações futuras.

Estas mudanças levaram a uma alteração do padrão que vinha sendo seguido para a criação de UCs: até a década de 1990, a grande maioria das áreas criadas pertencia ao grupo denominado como de proteção integral; esta relação se inverteu nos anos 90, quando foram criadas três vezes mais UCs de uso sustentável que de proteção integral (BORGES *et. al.*, 2007). Tal alteração se deveu, em parte, à criação de duas novas categorias de UCs de uso sustentável: Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. A primeira, fruto da luta dos seringueiros contra o desmatamento para criação de pastagens e pela manutenção de seu modo de vida; a segunda, uma criação do governo do Estado do Amazonas como alternativa para áreas de proteção que continham populações ribeirinhas ou extrativistas.

Para as mudanças ocorridas nesta terceira fase da política ambiental brasileira também contribuiu o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG-7), uma iniciativa conjunta do governo brasileiro, da sociedade civil brasileira e da comunidade internacional. O Programa, lançado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, tem como objetivo geral “*maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais do Brasil, consistentes com as metas de desenvolvimento do Brasil, através da implantação de metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento*”. Ainda que o Banco Mundial, coordenador do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais, reconheça que tenha sido impossível medir o alcance dos objetivos da primeira fase do programa, “devido ao fato de que a natureza das contribuições era indefinida e não mensurável” (BANCO MUNDIAL, s/d), uma das principais colaborações desta etapa do PPG-7 foi no incentivo à participação, além do fortalecimento institucional e descentralização da administração ambiental. Como destaca em documento de avaliação da primeira etapa do programa,

A estrutura participativa [...] aumenta consideravelmente o grau de acesso à formulação de políticas pelos participantes, muitos dos quais tradicionalmente excluídos de tais processos. O Programa Piloto promove intercâmbio institucional, e cria a cultura de cooperação e colaboração, ao mesmo tempo aumentando a identificação com o Programa. Foram introduzidos novos princípios de colaboração e participação, o que é provavelmente um dos principais impactos do Programa (BANCO MUNDIAL, s/d).

Em 18 de Julho de 2000, a aprovação da lei 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), foi mais um marco na política nacional de meio ambiente. O SNUC dividiu as unidades de conservação em dois grupos: as unidades de Proteção Integral, com objetivo de preservar a natureza, sendo privilegiado o uso indireto dos recursos naturais; e as unidades de Uso Sustentável, que têm o objetivo de “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (Lei nº 9.985, 2000)<sup>15</sup>. Todas as UCs criadas antes da Lei, deveriam, a partir de então, adequar-se ao sistema enquadrando-se em uma destas categorias.

Outro aspecto importante da Lei 9.985 foi o estabelecimento da exigência de consulta pública para criação de unidades de conservação, excetuando-se Estação Ecológica e Reserva Biológica, reforçando a importância da participação da sociedade no processo a fim de dirimir possíveis conflitos.

A oficialização de mais um grande programa de preservação, em 2002, buscou aumentar significativamente a área sob proteção na forma de UCs na região amazônica. O ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia), instituído pelo Decreto nº 4.326 de agosto de 2002, tem como principal objetivo, em 10 anos, a criação de 37,5 milhões de hectares de novas Unidades de Conservação.

Em 2007, a despeito dos protestos de servidores do IBAMA, o órgão criado em 1989 é dividido, sendo criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O instituto, que passa a integrar o SISNAMA como um de seus órgãos executores (ao lado do IBAMA), tem como principal atribuição executar as ações da política nacional de unidades de conservação.

### **1.3. Os resultados do modelo brasileiro: breve diagnóstico socioambiental da Amazônia**

Os resultados do processo de incorporação da Amazônia ao cenário econômico nacional, do processo de seu desenvolvimento e das políticas ali implementadas se refletem nos indicadores sociais e ambientais da região.

---

<sup>15</sup> A Lei 9.985 de 2000 estabelece cinco categorias de UCs de Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre; e sete categorias de Uso Sustentável: Área de Preservação Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Nacional.

Ainda hoje a grande extensão territorial da Amazônia Legal brasileira (AML) contrasta com sua limitada participação no PIB e com a reduzida proporção da população que ocupa a região (THÉRY, 2005) – mesmo representando mais da metade do território brasileiro, a mesma contribui com pouco mais de 8% do produto interno bruto nacional e possui uma população de cerca de 23,55 milhões de habitantes, o que corresponde a cerca de 13% da população brasileira (BRASIL, 2008), e faz com que tenha a menor densidade demográfica do país (aproximadamente 4,6hab/m<sup>2</sup>). Mais de 70% da sua população está concentrada nas cidades da região (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007), a despeito da imagem rural ou selvagem que se faz da Amazônia.

Apesar do processo de incorporação da região à economia nacional, empreendido a partir da década de 70, ter resultado em crescimento considerável do PIB da região (de 5,84 bilhões de dólares em 1970 para 51,18 em 2004), segundo relatório do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007) ele correspondia, em 2004, a pouco mais de 8% do Produto Interno Bruto nacional. A despeito da região ser comumente percebida como essencialmente agrícola, o setor de serviços foi, no mesmo ano, responsável pela maior parcela do PIB (43%), seguida pela indústria (38%). Desta forma, o setor agropecuário contribuiu com apenas 19% do PIB regional (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007).

A análise dos indicadores sociais da Amazônia realizada no relatório ‘Diagnóstico e Cenarização Macrosocial da Amazônia Legal: panorama social da região amazônica – 1970/1996’ (2001) apontou uma melhora significativa dos indicadores sócio-econômicos da região no período analisado. Alguns indicadores tiveram, inclusive, um aumento maior que a média nacional, como é o caso do IDH (que apresentou aumento maior que o nacional para os nove estados). Com exceção de Tocantins e Amapá, todos os estados da região apresentaram também um aumento do PIB *per capita* maior que o nacional (que no mesmo período foi de 180,4%). Ainda assim, em termos absolutos, apenas dois estados, Rondônia e Roraima, se aproximaram da média nacional (US\$ 6.491). Além disso, segundo o relatório, a região Norte apresentou a segunda maior proporção da população pobre do Brasil – com 43% da população total caracterizada como pobre, enquanto o Nordeste apresentou no mesmo período uma proporção de 46%, o sudeste, 23%, o sul, 20% e a região centro-oeste, 25%.

Desta forma, mesmo com a significativa melhora dos indicadores nos estados da AML, esta não foi suficiente para dirimir a distância existente entre os indicadores da Amazônia e os das demais regiões do país, fazendo com que as desigualdades históricas persistam. Como indicado no diagnóstico realizado pelo Programa Amazônia Sustentável, em 2007 oito dos nove estados da região continuavam com IDH inferior à média nacional (BRASIL, 2008).

Este relatório apontou ainda um aumento da desigualdade entre os anos de 1970 e 1991, medida pelo Índice de Theil-L, mas chama atenção para o fato deste índice ter se mantido sempre abaixo da média nacional, indicando que as desigualdades na Amazônia são menores que no país como um todo. A análise de outro indicador de desigualdade social para um período mais recente (2004-2006), o Índice de Gini, apontou uma tendência de diminuição das desigualdades na região Norte, que permaneceu no período sempre em nível inferior à média nacional. Em 2004, o Índice de Gini da região era de 0,525, chegando a 0,508 em 2006 (IBGE, Censo 2000; PNAD 2004-2006). Neste ano, o mesmo indicador era menor que a média nacional para a maioria dos estados amazônicos, exceto Acre e Maranhão – este último com índices mais próximos aos dos estados do Nordeste. Outra informação relevante é o fato das desigualdades serem maiores na área urbana, onde o Índice de Gini era de 0,516 em 2006<sup>16</sup>.

Ainda de acordo com o IBGE (2006), a região continua tendo a segunda maior taxa de analfabetismo e o segundo menor rendimento médio mensal do país, a despeito dos vultosos valores auferidos pela exportação de carne e soja nos últimos anos. Além disso, alguns indicadores, como a renda, foram fortemente influenciados pelos setores urbanos, sugerindo que tais melhorias talvez tenham pouco a ver com as atividades agropecuárias responsáveis pelo desmatamento (MARGULIS, 2003).

A despeito das melhoras verificadas nas últimas décadas em alguns indicadores, a violência dos conflitos de terra e as altas taxas de desmatamento apontam a existência de um quadro social instável na região. Segundo o relatório do IMAZON supracitado, nos últimos anos houve grande aumento do número de conflitos pela terra<sup>17</sup>. Enquanto em 1997 foram registrados 156 casos, em 2006 ocorreu o registro de 328 casos, fazendo com que a Amazônia concentrasse 84% da área sob conflito no Brasil. A Amazônia lidera também o ranking de assassinatos rurais

---

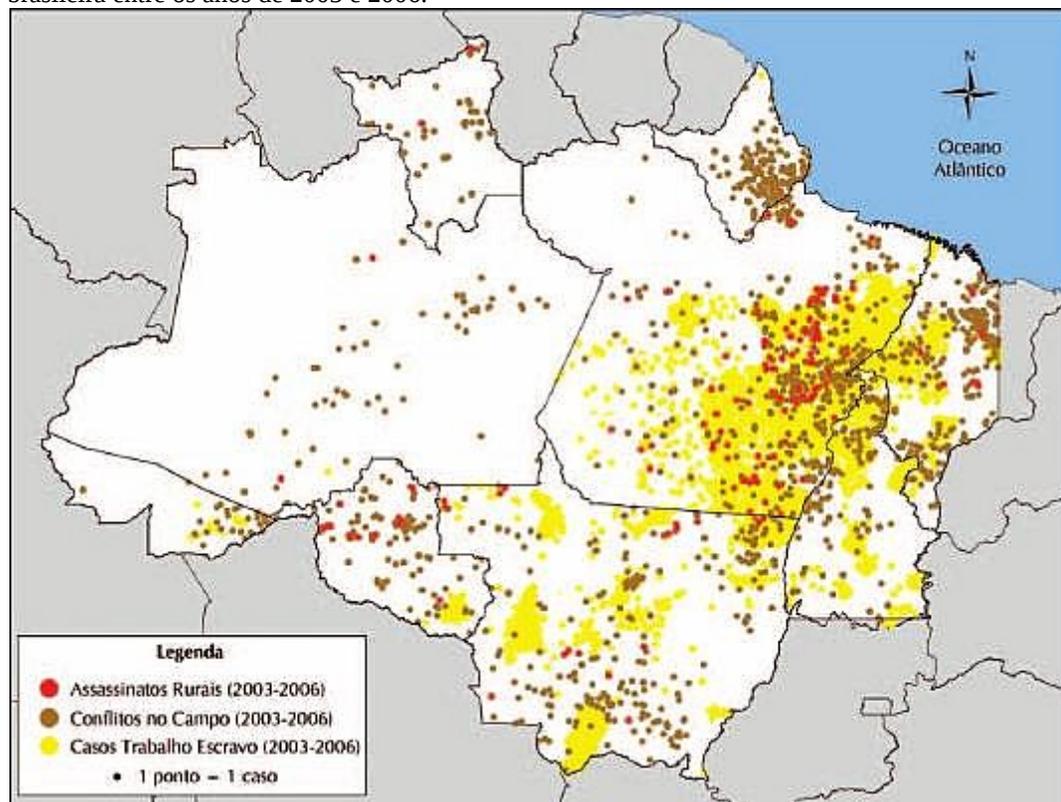
<sup>16</sup> O índice de Gini é uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima).

<sup>17</sup> “Os conflitos pela terra são associados a casos de violência contra pessoas (intimidações, ameaças, ferimento e assassinato de trabalhadores e lideranças rurais); destruição de material (casas, roças etc.); despejo e expulsão de famílias” (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007).

no Brasil, com 60% dos casos registrados. Estes assassinatos estão fortemente relacionados às áreas mais desmatadas, principalmente na região conhecida como “arco do desmatamento” (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007). Neste período, o Pará foi o estado onde ocorreu não só o maior número de conflitos – em grande parte relacionados à grilagem de terras – como também o maior número de assassinatos. Alguns casos isolados, como o massacre de Eldorado dos Carajás (1996) e o assassinato da Irmã Dorothy Stang (2005), tiveram grande repercussão na imprensa internacional, mas este tipo de violência ocorre cotidianamente na região.

Ao lado da liderança no número de conflitos e assassinatos no campo, a Amazônia possui também o maior número de trabalhadores em condições de escravidão no país. Entre 2003 e 2006, 12 mil pessoas foram libertadas de regime de trabalho forçado nos estados da região. As informações referentes aos conflitos no campo, assassinatos rurais e trabalho escravo na Amazônia foram espacializadas no relatório do IMAZON (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007) sintetizadas na Figura 3.

Figura 3: Assassinatos rurais, conflitos no campo e casos de trabalho escravo na Amazônia Legal brasileira entre os anos de 2003 e 2006.



Fonte: O Avanço da Fronteira na Amazônia: do boom ao colapso – IMAZON (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007).

Certamente a degradação das relações sociais no campo favoreceu a rápida ocupação das periferias das cidades, onde grande parte da população enfrenta carências no abastecimento de água e no acesso à rede de esgoto e à coleta de lixo. Segundo o diagnóstico realizado no Plano Amazônia Sustentável, esta situação de falta de saneamento faz com que a salubridade (medida pelos parâmetros mortalidade infantil e esperança de vida) seja, em geral, maior nas áreas rurais, onde há maior acesso a alimentos e água e o nível de contaminação é menor, apesar dos serviços de saúde serem menos acessíveis (BRASIL, 2008).

Além de um quadro social desfavorável, as atividades econômicas desenvolvidas na região vêm causando diversas formas de degradação ambiental, dentre as quais destaca-se o desmatamento. Segundo dados do PRODES (INPE), em julho de 2007 o desmatamento total da Amazônia brasileira teria atingido 15% da área originalmente florestada. Um fato relevante é a concentração do desmatamento na periferia da floresta: 80% ocorre na área denominada “arco do desmatamento” (BRASIL, 2008). Em janeiro de 2008, o Ministério do Meio Ambiente elaborou uma lista dos municípios que mais desmatam na região, constatando que apenas 36 municípios foram responsáveis por mais de 50% de toda a área desmatada no bioma. Destes, 19 se localizam no estado do Mato Grosso, 12 no Pará, 4 em Rondônia e 1 no Amazonas.

Desde 2004, o total da área desmatada anualmente vinha caindo continuamente, sendo, neste ano, desmatados 27.429 Km<sup>2</sup>, e chegando a 14.039 Km<sup>2</sup> em 2006 (GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA, 2007). Entretanto, um novo aumento do desmatamento foi constatado em 2007, alarmando a sociedade e gerando um acirramento das disputas em torno da região e um amplo debate envolvendo pesquisadores, conservacionistas, populações tradicionais da região e políticos. Os motivos apontados para este aumento recente foram as altas no preço da soja e da carne. Entretanto, o governo ainda não conseguiu chegar a um consenso sobre o assunto.

Apesar do estágio atual de degradação da floresta, a política ambiental também tem exercido forte influência na conformação do quadro atual da Amazônia, principalmente através da demarcação de unidades de conservação. Em 2007, segundo Borges *et. al.* (2007), existiam na Amazônia brasileira 287 unidades de conservação. Estas áreas protegiam mais de 100.000.000 de hectares, ou 23% da área total da região, sendo que as UCs de uso sustentável correspondiam a 61% da área, contra 39% de Proteção Integral. Os governos estaduais eram, até então,

responsáveis pela criação do maior número de UCs (163), todavia, quando considerada a área sob proteção, a união ultrapassa os estados, sendo responsável por 53% da área total.

A maior parte das UCs estudadas pelos autores (63%) não dispunha na ocasião de planos de manejo ou qualquer outro plano de utilização; entre as que tinham, muitos estavam desatualizados, grande parte tendo sido inclusive elaborada antes da aprovação do SNUC. Além da ausência de planos de manejo, as UCs federais e estaduais sofrem com outros problemas, como de regularização fundiária, ausência de infra-estrutura e carência de funcionários. Estes problemas se mostram mais graves quando consideradas apenas as UCs estaduais (BORGES *et. al.*, 2007).

Outra modalidade de área sob proteção que – ainda que não seja reconhecida como unidade de conservação – contribui de forma efetiva para a preservação da floresta e da biodiversidade é a Terra Indígena. Atualmente existem na Amazônia brasileira 275 Terras Indígenas homologadas, correspondendo a cerca de 19% do território (BORGES *et. al.*, 2007).

As Reservas Legais, por outro lado, não têm sido tão efetivas na proteção da floresta, principalmente devido ao não cumprimento do Código Florestal pelos proprietários rurais da região. A carência de fiscais nos órgãos ambientais federais e estaduais também contribui para a não efetividade deste instrumento.

Em síntese, atualmente, 23% da Amazônia está sob proteção na forma de unidades de conservação e 19% sob proteção na forma de Terras Indígenas. Existe, entretanto, uma grande área de sobreposição entre diferentes categorias de UCs, entre áreas estaduais e federais, e entre UCs e outras terras da União, principalmente terras indígenas. Apesar dos problemas existentes na gestão das UCs e das Terras Indígenas da região, vários autores consideram que elas têm sido efetivas na proteção da biodiversidade. Por outro lado, a não observância das normas legais referentes ao uso dos recursos em propriedades privadas (como da RL e das APPs) faz com que grande extensão do bioma amazônico se encontre ainda hoje ameaçada por uma série de atividades econômicas ali desenvolvidas. Tendo em vista a relevância do tema, a próxima sessão será dedicada à discussão das causas do desmatamento apontadas pela bibliografia.

#### 1.4. Pressões sobre o bioma e exclusão social na Amazônia brasileira

Apesar da ocupação promovida a partir da década de 60 ter iniciado um período de perdas florestais mais significativas, as causas mais imediatas do desflorestamento ainda são pouco conhecidas e variam espacial e temporalmente (FEARNSIDE, 2006), sendo objeto de inúmeros estudos.

Muitos dos fatores analisados por tais estudos são autocorrelacionados, ou seja, não são excludentes, dificultando a identificação dos impactos de cada um deles de forma independente. Além disso, a relação causal entre eles quase sempre é complexa (LAURANCE *et al.*, 2002). Por exemplo, a construção de estradas aumenta a migração, a população local e a atividade econômica, mas estes fatores podem também fornecer justificativa política para a construção de novas estradas.

Um fator determinante para o desmatamento na região, apontado por diversos autores (PFAFF, 1999; NEPSTAD *et al.*, 2000; LAURANCE *et al.*, 2001, 2002; FEARNSIDE 2006), está relacionado à abertura de estradas. De fato, imagens de satélite LANDSAT obtidas pelo INPE demonstram como o desmatamento no Pará é mais intenso nas regiões adjacentes às estradas (Figura 4). Isso se deve ao fato de as estradas diminuírem os custos de transporte de produtos e tornarem áreas da região Amazônica mais acessíveis à migração. Pfaff *et al.* (2007) encontraram evidências do aumento do desmatamento nos municípios cortados por estradas e também naqueles que se situavam próximos a estes municípios (num raio de 100 Km), reforçando a influência da proximidade de estradas na probabilidade de uma área ser desmatada. Segundo Fearnside (2006), o anúncio da construção ou melhoramento de rodovias é suficiente para atrair grileiros mesmo antes da obra ser iniciada, devido à especulação fundiária.

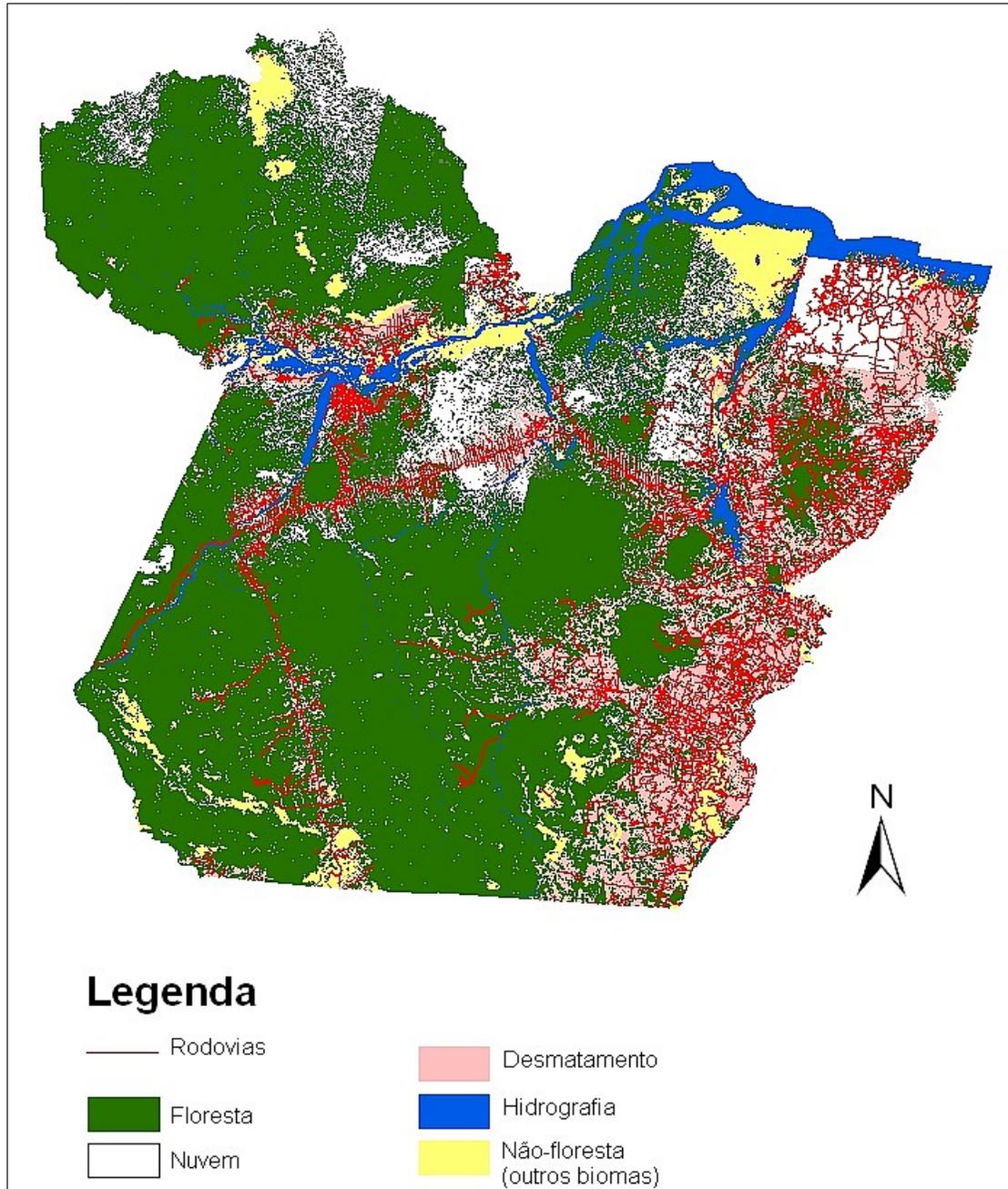
Neste sentido, os programas de desenvolvimento da região, ao investirem em infraestrutura, estão potencialmente tornando áreas remotas da Amazônia mais vulneráveis ao desmatamento e à fragmentação florestal<sup>18</sup> (FEARNSIDE, 1987; PFAFF, 1999; NEPSTAD *et al.*, 2000; LAURANCE *et al.*, 2001). Apesar deste reconhecimento, o mais novo programa de desenvolvimento empreendido pelo governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), não difere muito dos PNDs do período militar nem do Avança Brasil, mantendo a visão

---

<sup>18</sup> O conceito de fragmentação florestal (ou fragmentação de habitat) se refere à divisão de um habitat antes contínuo, que pode ocorrer por processos naturais ou induzida pelo homem (por exemplo, a divisão de uma porção de floresta pela construção de uma estrada).

da Amazônia como fonte de recursos e energia para o resto do país e a prioridade continua sendo, por este motivo, a promoção de infra-estrutura de transportes e energética.

Figura 4 – Desmatamento no estado do Pará até 2006, com base na interpretação de imagens LANDSAT.



Fonte: Laboratório de Ecologia e Biogeografia – UFF, 2008.

Soares-Filho *et al.* (2005) fazem uma importante ponderação a este respeito ao afirmar que o efeito da construção e pavimentação de rodovias abre espaço para dois cenários possíveis: “o mesmo de sempre”, onde as ‘forças de destruição’ não encontram oposição; e um cenário de “governança”, onde estado e segmentos da sociedade atuam juntos na regulação dos danos ambientais provenientes da exploração econômica. Os autores concluem que “a prevalência de um desses cenários determinará o alcance do desmatamento através da bacia, à medida que novas infra-estruturas são criadas e os mercados nacional e internacional crescem, trazendo consigo viabilidade econômica para a agricultura e a exploração madeireira nas terras centrais da Amazônia” (SOARES FILHO *et al.*, 2005, p. 141).

Considerando os resultados de pesquisas sobre os fatores determinantes para o desmatamento na Amazônia, principalmente o pequeno impacto causado por novos migrantes em áreas já densamente povoadas e a influência das estradas, Pfaff (1999) sugere que os investimentos governamentais deveriam se concentrar na construção de boas estradas para as cidades existentes e que seriam mais bem empregados em políticas urbanas que em incentivos rurais, causadores de maior desmatamento.

Um segundo fator indicado pela literatura como responsável pelo desmatamento está relacionado ao desenvolvimento de atividades econômicas, em especial a pecuária, o cultivo de grãos e a extração de madeira. Em relatório do Banco Mundial intitulado “Causas do Desmatamento na Amazônia Brasileira”, Margulis (2003) aponta a necessidade de se distinguir duas “fronteiras” agrícolas: a primeira, chamada de “fronteira consolidada”, onde ocorre a maior parte do desmatamento dirigido por grandes proprietários de terras que seguem uma lógica de expansão capitalista pouco dependente de subsídios e incentivos fiscais; a segunda, mais dependente destas políticas, chamada de “fronteira especulativa”, se caracteriza pela rápida exploração dos recursos e venda da terra após consolidados os direitos de propriedade. É o que Costa (2007) denomina “fronteira de expansão”, onde há uma conhecida “parceria entre madeireiros e pecuaristas para a abertura de novas áreas [...], visando à exploração convencional e em geral predatória da floresta, seguida do desmatamento e formação de pastagens” (COSTA, 2007, p. 101). O autor chama atenção também para a participação de trabalhadores rurais típicos dessas áreas de fronteira, os quais, após desmatarem a área e estabelecerem pastagens, vendem suas terras a agricultores mais capitalizados do sul ou do centro-oeste do país, processo que acaba por pressionar o mercado de terras que avança para novas áreas de floresta. Uma melhor infra-

estrutura – que permita uma exploração econômica mais rentável – tende assim a elevar o valor da terra e impulsionar o avanço da fronteira especulativa/fronteira de expansão.

A fronteira especulativa cria, desta forma, condições para a exploração agropecuária mais intensiva típica da fronteira consolidada. Segundo o relatório do Banco Mundial, a condição climatológica favorável da fronteira consolidada, associada aos avanços técnicos e à grande extensão das propriedades dos pecuaristas mais capitalizados, faz com que a pecuária tenha retorno até mesmo superior ao das outras regiões do país. Tal resultado vai contra a tese comumente aceita de que a pecuária na região amazônica possui baixo retorno, servindo somente para consolidação dos direitos de propriedade e sendo viável apenas devido aos subsídios governamentais.

Esta visão da pecuária como tendo baixo retorno econômico é rejeitada por Margulis (2003), pois, para o autor, mesmo com a diminuição dos subsídios para a atividade na região a partir dos anos 90, a conversão de florestas para pasto continuou a crescer.

Fearnside (2006) aponta os grandes e médios fazendeiros como os principais agentes de desmatamento, mas admite que em algumas regiões, como em algumas áreas do Pará, os pequenos agricultores são responsáveis por grande parte das perdas florestais. Já as áreas ao sul e leste deste estado são dominadas por grandes fazendas de pecuária, devido à expansão da fronteira a partir do norte do Mato Grosso. Segundo o mesmo autor, o desmatamento da Amazônia está relacionado às forças econômicas, ressaltando que o pico de desmatamento observado em 1995 foi resultado do Plano Real.

Apesar de a pecuária ser apontada como a principal motivadora do desmatamento, Fearnside (s/d) adverte que “a soja representa uma força nova e poderosa entre as ameaças ao meio ambiente no Brasil”, devido ao elevado preço do produto. Segundo o autor, entretanto, o fato da soja ser mais freqüentemente plantada em áreas de cerrado ou em pastagens antigas – como em Paragominas, Pará -, faz com que esta atividade não leve à conversão de áreas de floresta, o que não quer dizer que ela não represente uma grande ameaça à biodiversidade. Segundo o autor, mesmo que não seja cultivada em áreas de floresta, a soja cria justificativa política para a construção de infra-estrutura que favorece o surgimento de outras atividades, como a extração de madeira e a pecuária, problemas via de regra não considerados durante o licenciamento ambiental. Por outro lado, estudos de outros pesquisadores, como Morton *et al.* (2006), apontam a existência de conversão de floresta diretamente para o cultivo de grãos no

estado do Mato Grosso. Segundo estes autores, “a crescente importância da conversão de floresta para o cultivo de grãos define um novo paradigma de perdas florestais na Amazônia e afasta a crença de que a intensificação da agricultura não leva a novos desmatamentos”<sup>19</sup> (MORTON et al., 2006, p. 1).

Segundo os resultados de Perez e Barbosa (2005) entre 1996 e 2004 o cultivo de soja dobrou<sup>20</sup>, tendo a exportação da soja em grão contribuído em 2004 com US\$ 5,3 bilhões no saldo da balança comercial (correspondendo a 15,8% do total), o que demonstra sua importância na economia brasileira. O Estado do Mato Grosso foi o líder de produção entre 2003 e 2004, e apresentou crescimento constante entre os anos de 1996 e 2004. Os autores destacam ainda, a crescente importância das exportações do produto pelos portos da região Norte do país, que contam com investimentos da iniciativa privada (PEREZ e BARBOSA, 2005).

São apontados ainda como efeitos negativos da soja a perda de biodiversidade, erosão do solo, contaminação por substâncias químicas usadas na agricultura, a expulsão das populações que habitam as áreas onde são implementados os projetos, a substituição de plantações de alimento, além do fato da agricultura da soja gerar poucos empregos por ser altamente mecanizada (FEARNSIDE, s/d).

Mesmo que a soja seja a cultura que vem apresentando a maior expansão na Amazônia devido aos altos preços do produto no mercado internacional, outros grãos são também representativos para a economia da região, como o arroz e o milho, podendo ser motivadores do desmatamento, ainda que em menor escala. A produção de arroz no estado do Pará, em 2005, ultrapassou as 600.000 toneladas enquanto a de milho chegou a mais de 200.000 toneladas produzidas no mesmo ano<sup>21</sup>. Contudo, como estas culturas não apresentam uma forte tendência de expansão, não devem ser responsáveis pela conversão de grandes áreas de floresta nos próximos anos.

No cenário atual, no qual o Brasil pretende se consolidar como grande exportador de etanol, a expansão das plantações de cana de açúcar pode, da mesma forma que a soja ou qualquer *commodity*, contribuir para o aumento da pressão sobre a floresta amazônica. A intenção

<sup>19</sup> “[...] the growing importance of larger and faster conversion of forest to cropland defines a new paradigm of forest loss in Amazonia and refutes the claim that agricultural intensification does not lead to new deforestation” (MORTON et al., 2006, p. 1).

<sup>20</sup> Segundo a CONAB (2005, *apud* PEREZ & BARBOSA, 2005), a área plantada passou de 10.663,2 mil hectares em 1996 para 21.284,1 mil hectares em 2004. No mesmo período, a produção passou de 23.189,7 para 49.792,7 mil toneladas.

<sup>21</sup> Dados da gerência Executiva de Mercado Agrícola do Estado do Pará.

de aumento de produção de etanol a partir da cana voltou a ser afirmada pelo presidente Lula<sup>22</sup>, a despeito do questionamento internacional sobre os danos sociais e ambientais do cultivo da cana provocado pelos primeiros anúncios de investimentos no setor.

Alguns estudos apontam ainda fatores relacionados a características demográficas e ambientais que poderiam aumentar as taxas de desmatamento. Laurance *et al.* (2002) sugerem que o desmatamento na região amazônica está sendo largamente determinado pelo aumento da densidade da população rural e duração da estação seca, além da proximidade de estradas. Entretanto, os autores não encontraram uma relação linear entre densidade da população rural e o desflorestamento, indicando que os primeiros migrantes causam maior impacto sobre a floresta que aqueles que os seguem, o que corrobora o resultado de Pfaff (1999). Os resultados obtidos por Pfaff (1999) sugerem também que algumas características físicas, como tipo do solo e tipo de vegetação, são determinantes para a conversão de florestas para outros fins, além dos fatores que afetam o custo do transporte – como a densidade de rodovias pavimentadas e a distância dos mercados consumidores.

Nesta mesma perspectiva, as análises de Chomitz & Thomas (2003) demonstram que a probabilidade de determinada área ser convertida para fins agropecuários declina substancialmente com o aumento da precipitação (mantendo-se outros fatores constantes – inclusive o acesso por estradas), tendo em vista que o desflorestamento na Amazônia se dá, predominantemente, devido à criação extensiva de gado, concentrada em grandes propriedades e localizada principalmente nas regiões menos úmidas da bacia. Assim, segundo seus resultados, a construção de estradas não oferece os mesmos impactos potenciais em todas as regiões da Amazônia, sendo menos prejudiciais nas áreas mais úmidas, onde o retorno da pecuária é menor (CHOMITZ & THOMAS, 2003).

Outra questão, não menos importante de ser esclarecida, diz respeito aos resultados auferidos com o desmatamento e estabelecimento dessas atividades que causam alto impacto sobre o ecossistema.

Alguns autores (FREITAS *et al.*, 2005; MELLO, 2007), buscando responder a esta questão, correlacionam as taxas de desmatamento e métricas da paisagem<sup>23</sup> a indicadores sociais – como PIB *per capita*, esperança de vida ao nascer, índices de educação etc. – bem como a

---

<sup>22</sup> “Lula volta a defender produção de etanol a partir da cana” – G1 (<http://g1.globo.com/>), 26/05/2008.

<sup>23</sup> Métricas da paisagem são medidas utilizadas na ecologia da paisagem para quantificar os padrões espaciais da paisagem.

indicadores de atividades econômicas - como investimento agropecuário, número de cabeças de gado, PIB agrícola etc. Os resultados de Freitas *et al.*(2005) apontam que os municípios com maiores perdas florestais e maior fragmentação são aqueles que apresentam maior densidade de cabeças de gado bovino, maior PIB, maior renda *per capita* e menor população rural e urbana. A autora conclui, assim, que a “criação de gado bovino e a renda são as principais fontes de fragmentação e desmatamento nos municípios do Acre [...]”. Entretanto, a renda não pode ser apontada como causa (ou fonte) de desmatamento mas, ao contrário, como uma consequência das atividades econômicas que promovem o desmatamento, assim como outros indicadores também podem ser influenciados pelo desenvolvimento econômico.

Mesmo que estes resultados apontem para um aumento da renda proporcionado pela pecuária, deve-se lembrar que o indicador de renda usado representa a média dos rendimentos mensais, mascarando situações extremas. Ou seja, a renda nestes municípios pode ser mal distribuída, como indica o relatório do Banco Mundial anteriormente citado (MARGULIS, 2003). De acordo com este documento, o desmatamento na Amazônia para implantação de pasto proporciona benefícios privados, o que não significa que a atividade seja desejável do ponto de vista social. O estudo aponta taxas de retorno acima dos 10% na fronteira consolidada, o que se torna ainda maior se contabilizadas a extração e a venda da madeira. Um fator que favorece esta alta rentabilidade é a grilagem de terras e a concessão fraudulenta de títulos de propriedade. Tal resultado não deve, todavia, ser extrapolado para outras regiões, onde as condições geoecológicas podem não garantir a alta produtividade das pastagens - apontada como uma das vantagens destes pecuaristas em relação aos das outras regiões. Do mesmo modo, todas essas afirmações devem ser analisadas cautelosamente, uma vez que avanços tecnológicos podem tornar a atividade lucrativa sob as mais diversas condições. Como benefícios sociais da agropecuária, o relatório aponta a diminuição do preço da carne e o aumento na exportação, mas admite que “é legítimo argumentar que os benefícios privados da pecuária de larga escala são distribuídos de forma excludente, pouco contribuindo para reduzir a desigualdade econômica e social” (MARGULIS, 2003, p. 2).

Para que não haja uma falsa impressão a respeito dos benefícios das atividades que vêm prevalecendo na região, o uso de indicadores sociais e as análises dos resultados dos estudos devem ser feitos com a devida cautela, para que não sejam fornecidas falsas justificas para a manutenção das práticas vigentes na região – argumentando benefícios sociais duvidosos.

O uso de indicadores de desenvolvimento deve ser acompanhado de uma delimitação conceitual, principalmente quando se trata de um fenômeno social complexo como o desenvolvimento (SCANDAR NETO, 2006). Exatamente devido à complexidade do conceito a ser medido, é importante ter em mente que a escolha dos indicadores segue uma opção não apenas metodológica, mas ideológica.

Guimarães e Januzzi (2004) discutem a mitificação e hegemonia dos indicadores tradicionais de desenvolvimento humano e sua pretensa neutralidade. Estes autores fazem uma série de críticas a diversos indicadores, e especialmente ao IDH, dentre as quais vale destacar: (i) a utilização de um índice para medir (e comparar) desenvolvimento humano acaba representando uma imposição de padrões ocidentais de qualidade de vida como modelos a serem seguidos; (ii) sua inadequação para a comparação da incidência de pobreza em diversos países, uma vez que todos os indicadores usados na construção do IDH são médias, mascarando situações extremas.

Assim, a elevação do IDH na Amazônia até 1996 pode refletir ou não uma melhoria da qualidade de vida da população, uma vez que houve uma forte tendência de aumento da desigualdade entre 1970 e 1991. Tendo em vista que o conceito de qualidade de vida também é bastante controverso, e assumindo que para que haja uma elevação da qualidade de vida é necessário uma maior equidade e justiça social, talvez o cenário não seja tão favorável quanto apontam os indicadores de renda (PIB *per capita*) e ‘desenvolvimento humano’ (IDH), a não ser que a tendência de diminuição das desigualdades na região seja de fato verificada.

Além dos benefícios econômicos serem desigualmente distribuídos e da grande concentração de terra da região gerar uma situação sócio-econômica instável, a perda de florestas gera prejuízos sociais às populações extrativistas e também prejuízos ambientais em escala muito maior, devido à perda da diversidade biológica, perda da capacidade de regulação climática, de reciclagem da água e estocagem de carbono.

Como anteriormente discutido por alguns dos autores citados, a atividade econômica que vem impactando a floresta de forma mais severa nos últimos anos é a pecuária, exercida tanto por pecuaristas mais capitalizados da fronteira consolidada quanto por trabalhadores rurais que trabalham com a especulação imobiliária na região da fronteira de expansão. Estes últimos efetuam o desmatamento e estabelecem pastagens, até que os títulos de propriedade sejam garantidos, quando vendem suas terras para os grandes pecuaristas.

Pelo exposto acima, é possível perceber que, ainda que a pecuária continue sendo a principal motivadora do desmatamento, outras atividades vêm se expandindo sobre a Amazônia, principalmente o cultivo da soja e a extração de madeira. A monocultura da soja causa impactos não só nos enclaves de cerrado e ecótonos<sup>24</sup> da região, mas também em áreas de floresta, como demonstram os resultados obtidos por Morton *et al.* (2006). Além disso, mudanças na conjuntura econômica que resultem na elevação dos preços de algum produto, como ocorreu no caso da soja, podem fazer também com que novos produtos agrícolas se tornem motivação para o desflorestamento.

Todas essas atividades - criação de gado bovino, cultivo de soja e extração de madeira – como qualquer outra voltada para o abastecimento de outras regiões do país ou para exportação, dependem, em última instância, da existência de meios para o escoamento da produção. Desta forma, a construção de infra-estrutura de transportes determina, de forma indireta, a conversão de áreas de floresta da bacia amazônica para tais atividades. Enquadram-se aí a construção e pavimentação de estradas, construção de ferrovias, hidrovias e portos.

Neste ponto, as políticas públicas elaboradas para a região surgem como fator que pode, em maior ou menor grau, levar à destruição da floresta amazônica. Não é o caso de se colocar de maneira estanque contra ou a favor da construção de estradas na região, mas sim de entender os objetivos que levam a construção ou asfaltamento de uma ou outra estrada. Pfaff (1999), nesta perspectiva, sugere a aplicação de recursos na construção de estradas para as cidades existentes e em políticas urbanas causadoras de menor impacto ambiental.

Entretanto, o problema não é de fácil solução, uma vez que mesmo estradas de acesso às capitais da região norte do país vão cortar vastas regiões de floresta e estimular a grilagem de terras em suas margens e o desmatamento que, como afirma Fearnside (2006), ocorre mesmo antes da construção/asfaltamento, pelo simples anúncio da melhoria – processo que vem ocorrendo às margens da rodovia Cuiabá-Santarém, onde houve grande aumento do desmatamento, a despeito do anúncio da criação de novas Unidades de Conservação na região adjacente à estrada. Desta forma, segundo o autor, medidas mitigadoras devem ser tomadas antes desta corrida pelas terras que serão valorizadas pela estrada, o que raramente acontece.

Não obstante, outras ações no âmbito do governo federal ou mesmo dos estaduais podem sinalizar para uma diminuição da destruição da floresta, como é o caso das normas jurídicas que

---

<sup>24</sup> O conceito de ecótono diz respeito a ecossistemas de transição ou áreas de transição entre dois ecossistemas.

estabelecem limites para o desmatamento. Um exemplo deste tipo de ação é a criação da Reserva Legal, um mecanismo que estabelece limites para o desmatamento nas propriedades rurais que variam segundo a região do país.

Ao longo do desenvolvimento deste capítulo é possível perceber que o processo de incorporação da Amazônia à economia nacional, iniciado na segunda metade do século XX, gerou um quadro de degradação ambiental e desagregação da estrutura social na região. Os programas governamentais, buscando impulsionar o desenvolvimento do país através de atividades com rentabilidade a curto prazo, causaram desequilíbrio ao ecossistema amazônico, concentração da renda e da terra, além de rápido aumento populacional nas cidades amazônicas – sem que fossem feitos investimentos suficientes para suprir a necessidade de infra-estrutura urbana das mesmas. As políticas ambientais, por outro lado, expressam um certo contraponto a essa concepção, indicando avanços, mesmo que limitados, na perspectiva da preservação e sustentabilidade ambiental, apesar de não terem sido capazes de alterar o padrão de desenvolvimento e reverter o processo de desmatamento da região.

Como resultado deste processo, hoje, as atividades que mais pressionam a floresta são a criação de gado, o cultivo de grãos e a atividade madeireira, desenvolvidas principalmente em grandes propriedades – cujos títulos muitas vezes são conseguidos de forma ilegal – ou em terras públicas, como é o caso de grande parte da extração de madeira.

A análise dos fatores apontados pela bibliografia como os maiores motivadores do desmatamento conduz à conclusão de que estamos diante de um caso muito comum de lucros privados versus prejuízos comuns, distribuídos por toda a sociedade, como sugeriu Hardin em seu famoso artigo “*The Tragedy of the Commons*” (1968). Entretanto, ao contrário do que previu o autor, este processo de otimização dos lucros privados não está se dando em propriedades comunitárias, mas sim em uma vasta região onde os títulos de propriedade são garantidos das mais diversas formas. Assim, os lucros das principais atividades da região (principais do ponto de vista econômico) são concentrados em poucos indivíduos, assim como as terras, enquanto a perda dos benefícios ambientais prestados pela floresta – como regulação do clima regional, fixação de carbono, ciclagem de água e nutrientes – atinge toda a sociedade. Isso sem falar na perda de biodiversidade ocasionada pela fragmentação de habitat e na aceleração da degradação da floresta devidos aos efeitos nocivos desta fragmentação.

Nesse contexto, o conceito de conflito ambiental, tal como definido por Acselrad (2004), pode ser útil na análise dos processos que vêm ocorrendo na Amazônia. Segundo Acselrad (2004, p.26), “os conflitos ambientais são aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis [...] decorrentes do exercício da prática de outros grupos”. Conforme o autor, “o conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas, etc.” (*ibid*, p. 26).

Como visto anteriormente, em 2007 o governo federal lança o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, com um conjunto de propostas e vultosos recursos voltados para a Amazônia. Cabe indagar em que medida as políticas e intervenções previstas seriam capazes de alterar o quadro de desigualdades e desenvolver um novo projeto ambientalmente sustentável para a região.

O debate a este respeito na imprensa evidencia os diferentes interesses envolvidos e a importância deste tema na atualidade. A título de exemplo, Fearnside, em entrevista publicada na revista *Isto É* de fevereiro de 2008<sup>25</sup>, afirma que o PAC “ajuda a desmatar” e acrescenta que a abertura da BR-319, aliada a toda uma rede de estradas laterais ao longo dos rios Madeira e Purus, deixará uma região de floresta até hoje preservada no oeste do Estado do Amazonas vulnerável ao desmatamento. Ou seja, o desmatamento, que hoje se concentra no sul e leste da floresta tenderá a se estender para o interior e norte da bacia amazônica. O pesquisador lembra ainda os potenciais danos das hidroelétricas do rio Madeira sobre a comunidade de peixes e sobre a dinâmica fluvial (ISTO É, 2008).

Em síntese, com base na análise aqui realizada, pode-se dizer que está em curso um processo de desmatamento e degradação socioambiental na Amazônia, intensificado sobretudo a partir da década de 1970, que ameaça toda a floresta e sua grande biodiversidade. Este processo, todavia, não é irreversível. Após a redemocratização surgem inúmeros atores que se opõem à visão hegemônica predominante até então, criando novas demandas e lutando por alternativas que respeitem a diversidade cultural e ambiental da região. Neste início de século, dois grandes projetos para a Amazônia podem ser identificados: o projeto desenvolvimentista e o

---

<sup>25</sup> “O PAC ajuda a desmatar”. ISTOÉ, 13/02/2008.

preservacionista, além de uma gama de variações entre eles. Para a construção de uma alternativa sustentável para a Amazônia, não só do ponto de vista ambiental mas também do social, é necessário o reconhecimento dos atores envolvidos e do significado que atribuem este ambiente, bem como das alternativas propostas pelos grupos identificados a cada um desses grandes projetos em disputa. Por essa razão, pode-se dizer que as opiniões que entram em confronto nesse debate político sobre a Amazônia expressam, na verdade, diferentes concepções em torno da região. Cabe, portanto, sistematizar estas diferentes concepções antes de analisar as políticas contemporâneas desenvolvidas e/ou implementadas na a Amazônia brasileira.

## **Capítulo 2. Amazônia: concepções e projetos em disputa**

Como visto no capítulo anterior, a bacia amazônica se constituiu, ao longo de sua história, em um espaço de disputas, tanto geopolíticas – com relação ao estabelecimento de fronteiras neste território e à soberania dos diversos países que possuem porções deste bioma – quanto econômicas. Tais disputas, entretanto, não se dão apenas pela apropriação material dos recursos naturais, havendo também uma luta simbólica através da qual os diferentes atores buscam legitimar suas práticas. Assim, busca-se neste capítulo identificar as diferentes concepções contemporâneas sobre o desenvolvimento e a sustentabilidade da Amazônia a partir do posicionamento dos atores envolvidos e de suas propostas políticas para a região. Na primeira parte do capítulo, o conceito de conflito ambiental é retomado na tentativa de compreender as relações entre apropriação material da natureza e luta simbólica. Em seguida, constrói-se um quadro de referência teórica onde são identificadas as diferentes racionalidades e discursos em torno do meio ambiente na Amazônia. Na segunda parte, o objetivo é ilustrar como esses diferentes posicionamentos se expressam, em documentos ou na mídia impressa, em propostas políticas produzidas por diversos atores envolvidos nesse debate.

### **2.1. Conflitos ambientais, disputas materiais e representações simbólicas**

A complexidade da questão ambiental na atualidade faz com que haja uma série de atores sociais defendendo diversas posições em relação aos usos da natureza que vão muito além da dicotomia frequentemente evocada entre preservação e desenvolvimento econômico. De fato, o entendimento e a importância relativa dada por cada um desses atores a questões que concernem à relação entre sociedade e natureza determinam o seu posicionamento no espectro preservação versus desenvolvimento econômico e, em grande medida, as disputas em torno do tema, incidindo sobre as políticas que são desenhadas e implementadas envolvendo o meio ambiente.

Os conflitos entre os atores sociais podem ser compreendidos a partir do seu posicionamento no campo material (no plano da reprodução social) e no campo simbólico (no plano das representações), acionado para legitimar ou contestar as formas de apropriação material do meio, que se traduzem em espaços sociais de distribuição do poder (ACSELRAD, 2004). A partir desta formulação, Acselrad (s/d, p. 7) entende que “os movimentos sociais podem ser

analisados por sua intervenção nestes dois níveis do espaço social – o espaço de distribuição de poder sobre as coisas e o espaço da luta discursiva”, afirmação que pode ser estendida aos demais atores existentes na sociedade (incluindo os atores governamentais), já que não apenas os movimentos sociais travam disputas relativas ao campo ambiental.

Nessa mesma perspectiva analítica, Porto Gonçalves (2005, p. 164) compreende que a complexidade e a violência dos conflitos na Amazônia se devem a um

conflito básico envolvendo matrizes de racionalidade distintas, enfim, de diferentes culturas com suas formas e seus modos de apropriação da natureza simbólico-materialmente diferentes. Não só a questão de a quem a natureza pertence está posta, como também diferentes concepções do que seja a natureza estão em conflito. Não só a questão de quem se apropria, mas também de diferentes modos de apropriar-se material e simbolicamente da natureza.

Uma vez reconhecido o campo ambiental como um espaço de disputas tanto simbólicas quanto materiais, torna-se possível uma análise da Amazônia a partir do posicionamento de grupos que se opõem no interior daquele campo, ou seja, das posições distintas identificáveis na luta em torno da significação e apropriação material do meio amazônico. Nessa direção, torna-se útil o conceito de racionalidade social, tal como formulado por Leff (2007), baseado no pensamento de Max Weber, para a análise das diferentes matrizes discursivas usadas pelos atores que travam as disputas no campo ambiental em torno das políticas e projetos para a Amazônia. Segundo este autor (*ibid*, p. 121),

Uma racionalidade social define-se como um sistema de regras de pensamento e comportamento dos atores sociais, que se estabelecem dentro de estruturas econômicas, políticas e ideológicas determinadas, legitimando um conjunto de ações e conferindo um sentido à organização da sociedade em seu conjunto. Estas regras e estruturas orientam um conjunto de práticas e processos sociais para certos fins, através de meios socialmente constituídos, refletindo-se em suas normas morais, em suas crenças, em seus arranjos institucionais e em seus padrões de produção.

De acordo com Leff (2007), o uso deste conceito possibilita uma melhor compreensão do comportamento da sociedade em relação à natureza, bem como a análise dos diferentes sistemas de valores, normas e ações que conformam as diferentes racionalidades sociais. Seguindo esta linha, o autor constrói o conceito de racionalidade ambiental, que se oporia à racionalidade capitalista, sendo esta considerada como expressão da lógica do capital, “fundada no cálculo econômico, na formalização, controle e uniformização dos comportamentos sociais e na

eficiência de seus meios tecnológicos, que induziram um processo de degradação ambiental...” (LEFF, 2007, p. 124) .

Inspirados nessa abordagem de Leff, é possível afirmar que existem diversas racionalidades sociais expressando diferentes concepções em torno da relação sociedade e natureza e, especificamente, em relação à Amazônia. Cada uma dessas racionalidades vai expressar sua concepção em diferentes matrizes discursivas, acionadas pelos diferentes grupos para legitimar suas ações, interesses e lutas no campo ambiental. A partir da literatura consultada, é possível identificar três grandes matrizes discursivas, algumas delas podendo ser subdivididas em razão de diferenças mais ou menos significativas: (a) racionalidade econômica, (b) racionalidade ecológica e (c) racionalidade socioambiental. Tais matrizes discursivas podem ser tomadas aqui como “tipos-ideais” no sentido weberiano. Ou seja, busca-se sintetizar os traços fundamentais que caracterizam as diferentes matrizes discursivas de forma a lhes conferir uma coerência e significação. Como sublinha Bruyne *et al.* (1977, p. 181), “o tipo ideal não é portanto nem uma média, nem uma cópia esquemática do real – como tal ele é inobservável – pois é desenhado com a intenção de levar ao extremo cada um dos traços da situação concreta [...]”. Segundo Weber (1994, p 12), o tipo ideal, ainda que necessariamente se distancie da realidade, serve para o conhecimento desta “mediante a indicação do grau de aproximação de um fenômeno histórico a um ou vários destes conceitos”, tornando possível a classificação quanto ao tipo. Nesse sentido, podemos dizer que o tipo ideal é uma ferramenta analítica que visa dar significação às informações coletadas, no caso os discursos dos atores sociais que se aproximam em um ou outro aspecto das matrizes construídas, fato que não invalida o esforço de classificação, uma vez que diferenças substanciais ficam evidentes na análise.

A construção das matrizes teóricas tomou como referência três aspectos aqui considerados centrais na diferenciação das concepções relativas à relação entre sociedade e meio natural no que envolve a Amazônia: (i) os conceitos e noções fundamentais na construção dos discursos em torno da natureza; (ii) o posicionamento relativo às formas de propriedade mais adequadas à conservação da natureza; e (iii) o posicionamento relativo às formas de usos das áreas naturais. Com base nesses elementos, a seguir são apresentadas as matrizes discursivas construídas para análise.

### a) Racionalidade econômica

Nesta matriz discursiva em torno da significação do meio ambiente e da Amazônia foram identificados dois discursos distintos: o primeiro, denominado aqui como discurso *desenvolvimentista*, coloca o desenvolvimento econômico em primeiro plano, subordinando a preservação da natureza a este objetivo; o segundo, denominado de discurso da *mercantilização da natureza*, apesar de defender a preservação da floresta amazônica, percebe a inclusão da natureza no mercado como a melhor forma de se alcançar este objetivo.

#### (i) O discurso desenvolvimentista

Existe um grande número de atores (governantes, agências multilaterais etc.) defendendo a idéia de que o crescimento econômico nos moldes clássicos deva ser a meta incontestável da política econômica brasileira. Optou-se por denominá-los como 'desenvolvimentistas', a despeito das diversas significações atribuídas ao termo desenvolvimento.

Segundo Bresser-Pereira (2007, p.2),

O desenvolvimento econômico é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade. [...] Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente auto-sustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos.

O mesmo autor (*ibid*, p.2) afirma que “[...] desde a Revolução Capitalista o desenvolvimento econômico se tornou um objetivo político central das nações, de forma que o governo de um Estado só estará realmente sendo bem sucedido se estiver alcançando taxas razoáveis de crescimento”. Partindo desta premissa, o governo brasileiro por muitas vezes coloca este *objetivo central* acima de outras políticas de bem estar social e de meio ambiente. O planejamento do desenvolvimento, passa, desta forma, a privilegiar critérios de rentabilidade a curto prazo sem que sejam levados em conta os danos ambientais e sociais decorrentes deste modelo.

Outros economistas, como Herman Daly, entretanto, não crêem nesta possibilidade de crescimento auto-sustentado a que Bresser Pereira (2007) faz alusão. Daly (2004, p. 197) entende a economia como um “subsistema aberto do ecossistema terrestre, o qual é finito, não-crescente e

materialmente fechado”. Nesta perspectiva, a incorporação do ecossistema terrestre pela economia é limitada, motivo pelo qual o crescimento, segundo o autor não é sustentável, nem mesmo o denominado “crescimento verde”. Assim, o termo *desenvolvimento sustentável* só faz sentido quando entendido como *desenvolvimento sem crescimento*, como melhoria qualitativa. O autor, entretanto, entende que, “politicamente, é muito difícil admitir que o crescimento, com suas conotações quase religiosas de fim último, deva ser limitado. Mas é exatamente a insustentabilidade do crescimento que dá urgência ao conceito do desenvolvimento sustentável” (DALY, 2004, p. 198).

A despeito das controvérsias em torno da possibilidade de um crescimento sustentável a longo prazo, a concepção desenvolvimentista está muito presente no contexto amazônico.

A extensão da região amazônica e a abundância de seus recursos naturais contrastam, deste ponto de vista, com a limitada participação no Produto Interno Bruto nacional, que é hoje de cerca de 8% (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007). Os atores que fazem uso desta matriz discursiva, neste trabalho denominada desenvolvimentista, buscam, a partir do que entendem ser uma contradição, desenvolvê-la economicamente e integrá-la à economia nacional.

Como destaca Porto Gonçalves (2005), no imaginário nacional se desenvolveu, ao longo da história, uma percepção da Amazônia como um *vazio demográfico* e como *reserva de recursos* do país. As populações que vivem na região são vistas como atrasadas e a utilização que muitas delas fazem dos recursos, como não racional do ponto de vista capitalista. Desta forma, atividades mais rentáveis, como criação de gado e plantio de soja – preferencialmente em grandes propriedades –, extração de madeira e mineração, entre outras, são consideradas atividades preferíveis em relação à agricultura familiar, à pesca artesanal, ao extrativismo não madeireiro, etc.

Nesta perspectiva, Castro (2005, p.9) entende que “a interpretação dos princípios da racionalidade econômica, conjugada à análise das estratégias de caráter político dos agentes econômicos presentes em espaços diferenciados da Amazônia, são importantes [...] para compreender a dinâmica do desmatamento”. A autora destaca, ainda, que este processo está intimamente relacionado à estrutura social desigual do país e à oportunidade de acumulação existente em regiões de fronteira.

Se, por um lado, a Amazônia foi percebida como uma oportunidade promissora de aquisição de terras e melhoria da qualidade de vida por uma parcela pauperizada da população,

por outro, “foi concebida pelas elites nacionais como uma fronteira de recursos, na qual o capital poderia refazer seu ciclo de acumulação com base em novos estoques disponíveis” (*ibid*, p. 10). Destacam-se, no imaginário deste segmento, as apreensões da Amazônia como vazio demográfico e reserva de recursos do país, além da inesgotabilidade de seus recursos (CASTRO, 2005; PORTO GONÇALVES, 2005).

Como conceitos fundamentais desta corrente destacam-se o desenvolvimento/crescimento econômico e a rentabilidade. É evidente a preferência dos atores que fazem uso desta corrente pela forma de propriedade privada, mais para fins de otimização dos lucros que para preservação. Entretanto, autores aqui identificados a esta corrente, como Garret Hardin (1968), atacam a forma de propriedade comunal por considerá-la prejudicial à conservação dos recursos, defendendo a propriedade privada como mais adequada também para estes fins. Ao privilegiar o desenvolvimento econômico em relação à natureza, o uso considerado como o mais adequado a este tipo de racionalidade é o uso econômico das áreas naturais.

Percebe-se, através da sistematização da história da Amazônia realizada no primeiro capítulo, uma clara predominância desta racionalidade desde as décadas de 50 e 60, quando iniciou-se uma efetiva incorporação da Amazônia ao território nacional e à economia capitalista, até meados da década de 80, quando outras racionalidades começam a questionar a hegemonia da racionalidade econômica vigente. Neste primeiro período de incorporação, governos nacionalistas e desenvolvimentistas, como o de JK, pretendiam promover um rápido crescimento econômico (“50 anos em 5”), assim como os governos militares que o seguiram. Com este objetivo, foram privilegiados grandes empreendimentos, tanto no campo da exploração mineral (por exemplo, o Programa Grande Carajás) quanto no campo agropecuário, onde o crédito foi sempre mais acessível aos grandes produtores, tidos como mais rentáveis e, portanto, mais desejáveis do ponto de vista do desenvolvimento do país (MELLO, 2006). Após a redemocratização, houve a emergência de uma série de movimentos populares, o que coincidiu com um período de crescimento da preocupação com o meio ambiente, ambos fatores relativamente novos que colocam em xeque a racionalidade desenvolvimentista e suas conseqüências.

#### (ii) O discurso da mercantilização da natureza

Os defensores desta corrente, ao contrário dos aqui denominados desenvolvimentistas, estão bastante próximos, de certa forma, ao debate ecológico e preservacionista. Entretanto,

devido à intenção de incluir os recursos naturais numa lógica mercantil, onde os serviços prestados pelo ambiente são pagos pela sociedade, foi feita a opção por classificá-los segundo a racionalidade econômica.

Apesar do reconhecimento da necessidade da preservação ambiental para a manutenção da qualidade de vida na Terra, esta corrente segue uma lógica utilitarista, na qual características e ciclos ecossistêmicos são percebidos como serviços prestados pelo ambiente e sujeitos, portanto, a uma valoração. Da mesma forma, defendem a chamada “modernização ecológica”, acreditando que os avanços próprios da modernidade, como novas tecnologias, são capazes de eliminar os problemas de poluição e de escassez de recursos (ACSELRAD, s/d). Assim, os problemas ambientais (externalidades) passam a ser internalizados dentro da mesma lógica econômica que os gera, afastando a discussão acerca dos efeitos do modelo econômico adotado, da forma de produção capitalista e dos valores consumistas.

Com efeito, é possível perceber nesta matriz discursiva forte influência da ideologia neoliberal e especialmente da crença na eficiência dos mercados para a superação da crise do capitalismo nos anos 1980.

Segundo Leff (2000, p.196),

A economia ambiental (a economia neoclássica dos recursos naturais e da contaminação) pressupõe que o sistema econômico pode internalizar os custos ecológicos e as preferências das gerações futuras, atribuindo direitos de propriedade e estabelecendo preços de mercado aos recursos e serviços ambientais.

Philip Fearnside, pesquisador americano do INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, é um dos grandes defensores desta concepção no espaço acadêmico. Segundo este autor, a economia da Amazônia, que atualmente é baseada em atividades destrutivas – como a extração de madeira, a criação de gado e o plantio de soja –, na ausência de incentivos, não pode ser substituída por atividades mais sustentáveis, uma vez que estas atividades são desvantajosas do ponto de vista econômico (FEARNSIDE, 2008). De fato, algumas limitações identificadas por ele à sustentabilidade econômica de atividades ditas ambientalmente sustentáveis, como o lento crescimento das espécies florestais, dificultam a implantação de uma extração sustentável de madeira. Mesmo outras atividades, ainda que não causem grande impacto, como o extrativismo de produtos não-madeireiros, estão sujeitas à saturação do mercado ou à competição com formas mais rentáveis de obtenção do mesmo produto, como a produção em larga escala através da monocultura – neste ponto o autor relembra a decadência do primeiro ciclo da borracha motivada

pela competição com os seringais plantados da Ásia. Desta forma, a maneira encontrada pelo autor para garantir a sobrevivência da floresta é a substituição das atividades insustentáveis na realidade amazônica pelo fluxo econômico gerado através do pagamento pelos serviços prestados por este ecossistema (FEARNSIDE, 2008).

Ainda segundo Fearnside (*ibid*), estes serviços estão agrupados em três categorias: biodiversidade, água e mitigação das mudanças climáticas. Nesta concepção da racionalidade econômica, a floresta é vista como um depósito *in situ* de genes e espécies que podem ser aproveitadas de diferentes formas no futuro, com destaque para a indústria farmacêutica e de cosméticos. Da mesma forma, a continuidade do ciclo da água e a manutenção do regime de chuvas em diferentes regiões, garantidos pelo sistema de evapotranspiração do ecossistema florestal, que muitos acreditam já abalado pelo desflorestamento, são vistos como serviços essenciais à humanidade prestados pelo ecossistema em questão. Em terceiro lugar, mas não menos importante, aparece a mitigação das mudanças climáticas, que ocorre por dois processos: (i) sequestro de carbono pela biomassa da floresta; e (ii) devido ao não lançamento na atmosfera de uma grande quantidade de carbono retido no solo da floresta e em sua biomassa (que são liberados quando ocorre o desmatamento).

Este último 'serviço' é especialmente importante para a presente discussão, uma vez que há, no plano internacional, uma mobilização para sua comercialização: os créditos de carbono previstos no Protocolo de Kyoto<sup>26</sup>. Este acordo – que busca diminuir as emissões de gases de efeito estufa visando a prevenção das mudanças climáticas –, em seu artigo 6, delibera que “qualquer Parte incluída no Anexo 1 pode transferir para ou adquirir de outra dessas Partes unidades de redução de emissões resultantes de projetos visando a redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa em qualquer setor da economia [...]”<sup>27</sup>. Os princípios e regras para o comércio de emissões devem ser definidos pela Conferência das Partes<sup>28</sup>, a ser realizada anualmente. Já no artigo 12, os países são divididos em pertencentes ao Anexo 1 (desenvolvidos) e não-pertencentes ao Anexo 1

<sup>26</sup> O Protocolo de Kyoto foi negociado na terceira conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em 1997, em Kyoto (Japão).

<sup>27</sup> “For the purpose of meeting its commitments under Article 3, any Party included in Annex I may transfer to, or acquire from, any other such Party emission reduction units resulting from projects aimed at reducing anthropogenic emissions by sources or enhancing anthropogenic removals by sinks of greenhouse gases in any sector of the economy...” (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change . Disponível em: [http://unfccc.int/essential\\_background/kyoto\\_protocol/items/1678.php](http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php))

<sup>28</sup> A 'Conferência das Partes', ou Conferência das Partes da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do Clima, reúne os países que se comprometeram com a redução ou limitação das emissões de carbono.

(em desenvolvimento). Segundo estabelecido neste artigo, a finalidade do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é ajudar os países em desenvolvimento a atingir o desenvolvimento sustentável, ajudando, ao mesmo tempo, os países desenvolvidos a se adequarem aos compromissos de redução estabelecidos no Protocolo (MOTTA *et al.*, 2000).

De acordo com os resultados obtidos por Young e Fausto (1997), na Amazônia, “o valor atribuído à terra florestada devido a sua contribuição para o controle do efeito estufa pode ser significativamente superior aos rendimentos obtidos pela conversão da floresta para fins agropastoris” (YOUNG & FAUSTO, 1997, p. 21). Tal resultado leva em consideração o grande potencial da América tropical no sequestro e fixação de carbono<sup>29</sup>. Entretanto, o próprio autor pondera que a subjetividade, a parcialidade e interesses políticos e éticos do processo de valoração devem sempre ser levados em consideração. Ainda assim, Young (1997) considera que estas limitações não esvaziem a relevância da valoração econômica como subsídio para a tomada de decisão quanto ao manejo dos recursos naturais.

O comércio de créditos de carbono é, entretanto, alvo de uma discussão bastante polarizada entre aqueles que acreditam que ele seja uma oportunidade para os países em desenvolvimento que ainda possuem grandes áreas florestadas (FEARNSIDE, 2001) e aqueles que criticam esta política por ser uma forma encontrada pelos países desenvolvidos para continuarem poluindo. Os defensores do comércio de créditos de carbono acreditam que, além dele ter a potencialidade de gerar renda em países como o Brasil – onde há grande área com cobertura da floresta tropical amazônica – eles ajudariam a conter o desmatamento, por tornar economicamente vantajosa a manutenção da floresta.

No plano político nacional aparece como promotor destas políticas de pagamento pelos serviços 'prestados' pela floresta o atual governo do Estado do Amazonas, que instituiu o 'Bolsa Floresta' através da Lei Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Segundo as estimativas de Brown e Pearce (BROWN & PEARCE, 1994, *apud* YOUNG & FAUSTO, 1997) o desmatamento de 1 hectare de floresta tropical úmida ocasiona a liberação de uma quantidade que vai de 100 a 200 toneladas de carbono.

<sup>30</sup> O Bolsa Floresta foi instituído pelo atual governo do Estado do Amazonas, no segundo mandato de Eduardo Braga (2007-2010).

Críticos desta corrente afirmam que a Economia Ambiental<sup>31</sup> não é capaz de atingir seu objetivo de internalizar os custos do desenvolvimento econômico (ou as *externalidades*) através da privatização dos recursos naturais ou do estabelecimento de preços de mercado a serem pagos pelos serviços ambientais, uma vez que não existem meios para calcular o valor da natureza nem tampouco para prever as necessidades ou preferências das gerações futuras (MARTÍNEZ ALIER, 1998; LEFF, 2000). Soma-se a isso a incapacidade de incorporar ao cálculo econômico os processos ecológicos, sociais e culturais. Assim, a internalização dos custos ecológicos pela economia “se depara com uma série de obstáculos epistemológicos, de interrogações metodológicas, de interesses opostos e dificuldades práticas ainda não resolvidas” (LEFF, 2000, p. 174).

A despeito da identificação destas dificuldades e de um movimento de oposição a esta concepção (que será discutido mais adiante), há uma clara tendência à incorporação dos processos ecológicos e dos recursos naturais à economia de mercado, o que pode ser verificado pelas normas jurídicas que estabelecem o conceito de 'poluidor-pagador', do pagamento pela conservação ambiental, entre outros, reafirmando a capacidade do mercado de dar conta da degradação ambiental (LEFF, 2000). A crescente preocupação internacional com as alterações climáticas – principalmente após a divulgação do último relatório do IPCC<sup>32</sup> – e a proposição do comércio de créditos de carbono pelo Protocolo de Kyoto contribuíram para o fortalecimento desta corrente.

Como pode ser percebido através desta discussão, tal corrente se fundamenta no conceito de mercado, ao aceitar que seus mecanismos regulem a relação entre os homens e entre estes e a natureza. Outro conceito importante para as formulações desta corrente é o de desenvolvimento econômico. No que concerne ao posicionamento relativo às formas de propriedade mais adequadas à conservação da natureza, esta corrente defende prioritariamente a propriedade privada dos recursos naturais, uma vez que os proprietários destes recursos receberiam benefícios financeiros pela conservação dos mesmos. Todavia, como exposto anteriormente, no Brasil

---

<sup>31</sup> Martínez Alier (1998) aponta diferenças conceituais entre a Economia Ambiental e a Economia Ecológica. Segundo o autor, “a economia ambiental e dos recursos naturais pressupõe que toda 'externalidade' [...] pode receber uma valoração monetária convincente” (MARTÍNEZ ALIER, 1998, p. 69), sendo que os economistas mais neoliberais propõem a atribuição de direitos de propriedade sobre os recursos e serviços ambientais. Já os economistas identificados pelo autor como pertencentes à Economia Ecológica (como Georgescu-Roegen, Herman Daly e ele próprio) duvidam da possibilidade de internalização “convincente” das externalidades, o que não quer dizer que eles sejam terminantemente contra os impostos pagos pelo uso de energias não renováveis como forma de reduzir os impactos ambientais.

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climate-change-water.htm>.

existem propostas de pagamentos pelos serviços prestados pelas florestas compreendidas em Unidades de Conservação estatais. Por fim, no que se refere ao posicionamento relativo às formas de uso das áreas naturais, os autores vinculados a esta corrente argumentam que a preservação é a forma mais adequada, sendo que o não-uso das áreas naturais auferiria benefícios econômicos aos proprietários (SOARES-FILHO, 2006; FEARNSIDE, 2008).

#### b) Racionalidade ecológica: o discurso preservacionista

Fazendo forte oposição à corrente desenvolvimentista, o discurso preservacionista defende a manutenção da natureza em 'estado puro', o que, segundo os defensores desta corrente, vai significar mantê-la afastada da ação humana.

Segundo Keith Thomas (1983), o preservacionismo seria fruto de um processo de revalorização da natureza pela sociedade ocidental que teve início durante o período moderno na Europa. Para este autor, a valorização do mundo natural não só data do período moderno como também é fruto das transformações intrínsecas à modernidade, entre elas a superpopulação das cidades, a poluição gerada pela crescente atividade industrial, o aumento do barulho e uma maior separação entre o campo e a cidade. Desta forma, a antiga crença de que a natureza tinha sido criada apenas para o proveito do homem – baseada no cristianismo e em uma determinada interpretação da Bíblia – foi gradualmente encontrando contestações.

Aliado a este descontentamento com o processo de industrialização e urbanização, que levava à deterioração do ambiente urbano, o avanço da história natural no século XIX – com destaque para os estudos de Darwin sobre evolução que contribuíram para uma aproximação entre a nossa espécie e as outras – exerceu forte influência na mudança de postura do homem em relação ao meio ambiente e ao resto da biodiversidade. O reconhecimento de que a atividade humana ocasionou a extinção de inúmeras espécies criou também um sentimento de responsabilidade em relação ao resto da 'criação divina', levando ao surgimento de uma série de restrições legais ao extermínio de animais. Neste período, até mesmo o direito humano a matar animais para se alimentar foi contestado pelo vegetarianismo como um ato cruel e abominável (THOMAS, 1983).

O novo interesse pela natureza foi-se convertendo em admiração estética e estima pelo ambiente selvagem, onde os habitantes da cidade podiam buscar renovação espiritual. “Em fins do século XVIII, o apreço pela natureza, e particularmente pela natureza selvagem, se convertera

numa espécie de ato religioso. A natureza não era só bela; era moralmente benéfica” (*ibid*, 1983, p. 309). Da mesma maneira, o habitante do campo passou a ser visto como moralmente superior ao morador da cidade, o que, ainda segundo Thomas (1983) se baseava numa série de ilusões sobre as relações sociais rurais.

Tal pensamento foi influenciado pela obra e pensamento de Rousseau, para quem o homem primitivo, vivendo em estado natural, é isento de maldade por não conhecer os vícios e mazelas que surgiram com a sociedade civil. Entretanto, como afirma Leopoldi (2002), este estágio inicial do homem em Rousseau não corresponde às sociedades indígenas – portanto não poderia corresponder ao camponês europeu – mas “contribuiu poderosamente para que a antropologia estendesse de maneira ampla às sociedades indígenas aquela visão idealizada do ser humano” (LEOPOLDI, 2002, p. 168).

Como destacado por Keith Thomas (1983), o desenvolvimento industrial e tecnológico ocorrido durante o período moderno fez surgir, por um lado, uma série de confortos e comodidades para a população, por outro, levou ao surgimento de uma nova sensibilidade em relação ao mundo natural que serviu de base ao movimento preservacionista de fins do século XIX e do século XX:

Havia, dessa maneira, um conflito crescente entre as novas sensibilidades e os fundamentos materiais da sociedade humana. Uma combinação de compromisso e ocultamento impediu até agora que tal conflito fosse plenamente resolvido. É possível afirmar ser essa uma das contradições sobre as quais assenta a civilização moderna. (THOMAS, 1983, p. 358)

Antônio Carlos Diegues (2004) identifica um processo semelhante no surgimento do preservacionismo nos Estados Unidos no início do século XIX, que teria contribuído para a criação do primeiro Parque Nacional do mundo, o Parque de Yellowstone. Segundo este autor, a essência do preservacionismo “pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido de apreciação estética da vida selvagem (*wilderness*). Ela pretende proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano” (DIEGUES, 2004, p. 30).

Desta forma, a posição preservacionista engendra uma concepção de áreas protegidas desabitadas, uma vez que qualquer intervenção humana na natureza seria nociva. Nesta concepção de parques, surgida nos Estados Unidos no século XIX, há uma idéia subjacente de que, “mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedaços do *mundo natural* em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana”

(DIEGUES, 2004). Tal concepção, ao não tolerar a presença humana em um espaço que deva ser mantido em seu 'estado natural', cria uma clara oposição entre homem e natureza.

Entretanto, ainda segundo Diegues (2004), este “mito moderno da natureza intocada”, quando foi extrapolado dos Estados Unidos para os países tropicais não desenvolvidos, criou uma série de conflitos com as populações que tradicionalmente ocupam estes ecossistemas. Muitos países da América Latina e da África, por exemplo, possuem inúmeras populações vivendo nas florestas tropicais, praticando atividades que vão da agricultura familiar e da pesca ao extrativismo de diversos produtos não madeireiros.

Como é destacado por vários autores, esta importação do ambientalismo surgido nos países desenvolvidos, orientado principalmente pelos problemas de contaminação e poluição causados pelo desenvolvimento industrial e pelos valores consumistas, pode ser prejudicial aos países pobres do sul, onde existem problemas relacionados à equidade no acesso aos recursos naturais e na distribuição desigual das externalidades do processo produtivo (LEFF, 2000; PORTILHO, 2005; DIEGUES, 2004).

A adequação deste “mito da natureza intocada” para a realidade brasileira parece estar centrada (e bem ilustrada) no espaço amazônico. Diversas representações da região amazônica na atualidade dizem respeito a um local de natureza exuberante, onde a sociedade moderna e seu desenvolvimento ainda não teriam levado a destruição (PORTO GONÇALVES, 2005). Assim, de acordo com Porto Gonçalves (2005, p. 20), “a imagem mais comum do que seja a Amazônia é a de que se trata de uma imensa extensão de terras, onde o principal elemento de identificação é uma natureza pujante, praticamente indomável, que a história nos legou intocada”.

Todo este debate em torno do preservacionismo está muito próximo ao que Arne Naess denominou de Ecologia Profunda. Segundo esta corrente, criada pelo filósofo norueguês, todas as espécies possuem valor intrínseco independente da sua utilidade para o homem. A interferência da humanidade no mundo natural seria demasiada, sendo benéfico o decréscimo da população humana para o pleno desenvolvimento das outras espécies (DIEGUES, 2004).

Outros autores, como Fernandez (2000), acreditam que se o homem primitivo, munido com ferramentas precárias, foi capaz de extinguir inúmeros animais da megafauna (animais com mais de 450 Kg), as populações ditas tradicionais também podem trazer grandes prejuízos à biodiversidade através de práticas de caça, pesca, ou mesmo de manejo florestal não sustentável.

Assim, de acordo com este raciocínio, a preservação de áreas do mundo natural seria incompatível com a presença humana.

Como conceitos fundamentais da racionalidade ecológica e do discurso preservacionista figuram a natureza, a preservação e a valorização da ciência, principalmente da biologia e ecologia. A forma de propriedade defendida pelos representantes desta corrente no Brasil como mais adequada à preservação é a estatal, que se dá sob a forma de Unidades de Conservação que têm seu uso regulado pela legislação<sup>33</sup>. O uso preferencial das áreas naturais, nesta concepção, é para fins de preservação da biodiversidade.

### c) Racionalidade socioambiental

Se o reconhecimento dos problemas ambientais, por um lado, fez emergir uma série de protestos preservacionistas que criaram uma dicotomia entre sociedade e natureza, por outro, fez surgir uma nova forma de pensar esta relação. Enquanto o pensamento preservacionista se baseia fortemente na ciência, principalmente na biologia e na ecologia, para Leff (2007, p.13) “a crise ambiental é uma crise do conhecimento: da dissociação entre o ser e o ente à lógica autocentrada da ciência e ao processo de racionalização da modernidade guiado pelos imperativos da racionalidade econômica e instrumental”. Ainda segundo Leff (*ibid*, p. 17), “o saber ambiental ultrapassa o campo científico para se inserir na ordem da racionalidade – dos imaginários coletivos, das regras de pensamento, das formações discursivas [...]”.

Nesta sessão, é utilizado o conceito formulado por Enrique Leff de *racionalidade ambiental* para a construção do que foi denominado neste trabalho de racionalidade socioambiental. Optamos por esta denominação por entender que existe uma clara reconciliação entre sociedade e natureza nesta racionalidade, diferenciando-a do que denominamos neste trabalho de racionalidade ecológica.

A racionalidade socioambiental coloca em xeque a racionalidade econômica capitalista (ou desenvolvimentista) dominante, ao questionar a possibilidade da manutenção de padrões de produção baseados no cálculo econômico, na eficiência de seus meios tecnológicos para aumentar a produtividade e os lucros e minimizar o desperdício e a contaminação decorrentes deste próprio modelo. Desta forma, a racionalidade ambiental valoriza a diversidade cultural e os conhecimentos étnicos como meios de promover uma forma de produção ecotecnológica (LEFF,

---

<sup>33</sup> Não obstante, existe hoje na legislação sobre unidades de conservação no Brasil (SNUC – Lei nº 9985/2000) uma categoria inteiramente particular, a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

2007) ou ambientalmente sustentável, com reconhecimento das diferenças entre os potenciais dos diversos ecossistemas.

O ambiente passa a ser visto, nesta perspectiva, como “um objeto de apropriação social que põe em jogo estratégias discursivas e significações culturais que entram em um debate de sentidos pela sustentabilidade, que se inter-relacionam com os efeitos de conhecimento das ciências” (LEFF, 2007, p.16).

Enrique Leff (2007), em sua “Epistemologia Ambiental”, aponta uma série de princípios nos quais se baseia a racionalidade ambiental, dentre os quais vale destacar: (i) o valor da diversidade biológica, da heterogeneidade cultural e da pluralidade política; (ii) a conservação da base de recursos naturais e dos equilíbrios ecológicos do planeta como condição para um desenvolvimento sustentável; (iii) a distribuição da riqueza e do poder através da descentralização econômica e da gestão participativa dos recursos; (iv) a percepção da realidade a partir de uma perspectiva global, complexa e interdependente.

Henri Acselrad (s/d) reconhece o surgimento do movimento por Justiça Ambiental nos EUA com princípios semelhantes que contribuíram na formação desta nova racionalidade. Segundo o autor, o movimento por justiça ambiental, surgido na década de 80, foi fundamental para evidenciar a relação entre degradação ambiental e injustiça social. Tal movimento, surgido devido à constatação de que a deposição de lixo e rejeitos perigosos estava quase sempre alocada próximo à população negra, eleva o problema à esfera internacional ao considerar a injustiça ambiental uma violação da Declaração Universal de Direitos Humanos (ACSELRAD, s/d).

Outros autores vêm no ambientalismo camponês latino americano (LEFF, 2000; MARTÍNES ALIER, 1998) uma contribuição dos países menos desenvolvidos à conformação desta nova racionalidade: ao contrário dos países mais desenvolvidos, que tem um ambientalismo voltado para os problemas de poluição e esgotamento de recursos, os países do sul voltaram o debate para a desigualdade na apropriação dos recursos e para o modelo injusto criado por este padrão sempre desigual.

Na Amazônia, uma nova matriz discursiva, ligada à racionalidade socioambiental emergente começou a ganhar destaque a partir de meados da década de 80, quando diversas populações começaram a se organizar para lutar pelo seu direito à terra e contra a degradação ambiental decorrente do modelo de desenvolvimento empreendido pelo país.

Berta Becker (2001, 2006), destaca, neste processo, a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, em 1985. De fato, os seringueiros conseguiram dar visibilidade aos problemas por que passavam os povos da floresta e às dificuldades encontradas por eles para manterem os seus modos de vida diante de tamanha degradação das bases materiais necessárias a sua reprodução, no caso, a própria floresta. Desta forma, diversas populações – seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco de Babaçu, populações ribeirinhas, pequenos pescadores artesanais – se uniram e iniciaram uma luta que criou as bases para uma nova matriz discursiva em torno dos rumos da Amazônia que vinha a contestar a racionalidade desenvolvimentista predominante em sua história. Esta luta, liderada por Chico Mendes, que era uma luta simbólica ao mesmo tempo que material, levou ao conhecimento internacional a situação precária de vida em que se encontravam os povos da floresta. Através de manifestações que ficaram conhecidas como “empates” os seringueiros conseguiram evitar a derrubada de várias áreas que depois viriam a tornar-se Reservas Extrativistas. O assassinato de Chico Mendes, um dos líderes dos seringueiros, em 1988, demonstra como a racionalidade dominante entrava em conflito e temia uma nova forma de pensar o espaço amazônico.

Diegues (2004), no livro 'O Mito Moderno da Natureza Intocada', lembra apropriadamente que estes movimentos faziam oposição não apenas à racionalidade econômica dominante, mas muitas vezes entravam em conflito com o que se denominou nesta dissertação de racionalidade ecológica. Estes conflitos se deram, quase sempre, devido à necessidade de expulsão de populações para criação de áreas protegidas. Ainda segundo o autor, durante o regime autoritário, a criação de áreas protegidas ocorreu, quase que exclusivamente, pela exigência de instituições financiadoras de grandes projetos, como o Banco Mundial e o BID. Já após a redemocratização, foi criado o IBAMA, em 1989, e no mesmo ano foi elaborada uma proposta de reavaliação do Plano de Sistema de Unidades de Conservação, elaborado originalmente em 1979. Nesta proposta, foi contemplada uma única categoria de UC que permitia a permanência de populações tradicionais, a Reserva Extrativista, fruto da pressão das populações seringueiras na Amazônia (DIEGUES, 2004). Hoje, entretanto, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –, instituído pela Lei nº 9.985 em 18 de Julho de 2000, estabelece dois grupos de Unidades de Conservação (UC), de acordo com as restrições impostas: UCs de Proteção Integral e UCs de Uso Sustentável. Neste último grupo, são previstas duas categorias que permitem ocupação humana (Área de Proteção Integral e Área de Relevante Interesse

Ecológico) e três que possibilitam a permanência e uso de populações tradicionais (Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Floresta Nacional) (LEI 9.985 de 2000).

Pelo exposto acima, percebe-se que os princípios que levaram à formação de uma racionalidade socioambiental já estavam presentes em diferentes partes do mundo no início da década de 1980. No Brasil, o fim da ditadura militar, na mesma década, favoreceu a reorganização da sociedade civil e, especialmente importante neste processo, dos movimentos de luta pelo direito à terra e pelo acesso aos recursos naturais presentes no território, como é o caso de várias populações extrativistas da Amazônia. Tal processo levou, inclusive, a mudanças na legislação de áreas protegidas para conciliar a permanência de populações tradicionais e conservação da natureza.

Destacam-se como conceitos fundamentais desta matriz discursiva, a democracia participativa, a justiça social, a sustentabilidade, a igualdade no acesso aos recursos e a valorização da diversidade cultural. Como forma de propriedade, existe uma clara afirmação da função social da propriedade, significando a subordinação dos interesses privados aos interesses coletivos, além da defesa de outras formas de propriedade, tais como a propriedade coletiva ou comunitária, expressas nas lutas dos movimentos sociais que fazem uso desta matriz, como a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável<sup>34</sup>. O uso dos recursos é visto como positivo, se feito de forma racional e igualitária.

Os traços centrais que diferenciam a forma de pensar a relação entre sociedade e natureza em cada uma das três racionalidades anteriormente enunciadas são apresentados no Quadro 1, que sintetiza as diferentes matrizes discursivas.

---

<sup>34</sup> De acordo com o SNUC, a RESEX e a RDS são de domínio público, sendo que a posse e o uso nas áreas ocupadas por populações tradicionais é regulada por contrato, com as restrições estabelecidas em lei.

**Quadro 1 – Matrizes discursivas em torno da Amazônia**

Matrizes discursivas	Concepções relativas à relação entre sociedade e natureza		
	Conceitos e noções fundamentais na construção dos discursos em torno da natureza	Posicionamento relativo às formas de propriedade mais adequadas à conservação	Posicionamento relativo às formas de usos das áreas naturais
<b>a) Racionalidade econômica</b>			
<b>(i) Discurso desenvolvimentista</b>	Desenvolvimento/ crescimento econômico e a rentabilidade.	Propriedade privada.	Uso das áreas para fins econômicos. Criação de gado, plantação de grãos, extração de madeira, mineração.
<b>(ii) Discurso da mercantilização da natureza</b>	Mercado, desenvolvimento econômico.	Propriedades privadas, proprietários recebendo pagamentos por preservar a floresta.	Não-uso de algumas áreas a serem preservadas, fora delas atividades econômicas em geral são estimuladas.
<b>b) Racionalidade ecológica - Discurso preservacionista</b>	natureza, preservação, valorização da ciência, da biologia e ecologia.	Propriedade predominantemente estatal, Unidades de Conservação.	Pequeno uso humano da natureza, atividades educativas e turísticas eventualmente permitidas.
<b>c) Racionalidade socioambiental – Discurso socioambiental</b>	Democracia participativa, justiça social, sustentabilidade ambiental, a igualdade no acesso aos recursos, valorização da diversidade cultural.	Propriedade comunitária onde ocorre o manejo sustentável da floresta. Por, ex., Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável.	O uso dos recursos é percebido como positivo, se feito de forma racional e igualitária. Tendência a atividades extrativas.

## 2.2. Os discursos dos diferentes atores nas disputas em torno da Amazônia

Nesta sessão, busca-se ilustrar as concepções em torno do desenvolvimento e conservação da Amazônia através dos discursos dos atores governamentais, das ONGs e movimentos sociais. É relevante ressaltar, entretanto, que no interior de cada um destes setores existem grupos (subdivisões) que nem sempre expressam a mesma posição sobre o assunto. Por exemplo, é possível verificar entre os discursos dos atores presentes nas diversas esferas de governo posições

claramente distintas, tal qual ocorre com as ONGs e mesmo com os movimentos sociais, que muitas vezes apresentam discursos conflitantes.

### 2.2.1. Os atores governamentais

No caso dos atores governamentais, além dos discursos distintos presentes em diferentes setores ou órgãos públicos, é possível encontrar contradições nos discursos de um mesmo ator governamental, que pode defender a diminuição do desmatamento e a preservação da Amazônia, ao mesmo tempo em que promove incentivos a empreendimentos que levam à destruição da floresta e do equilíbrio ecológico do ecossistema.

Tomando-se como referência o Poder Legislativo, é possível identificar a forte influência da racionalidade econômica nos discursos dos atores ali presentes, principalmente no que tornou-se conhecida como 'bancada ruralista'. Neste trabalho, para ilustrar tal posicionamento, foram usados alguns dos projetos de Lei que estão em tramitação no Congresso Nacional e que tem como objetivo a flexibilização das restrições relativas à Reserva Legal. A reserva legal é um mecanismo estabelecido pelo Código Florestal que obriga os proprietários rurais a manterem uma parte da propriedade rural com a vegetação preservada para fins de conservação da natureza. Na Amazônia, a partir da aprovação da Medida Provisória 2166 de 2001, esta proporção subiu de 50% da propriedade para 80%, causando insatisfação dos proprietários rurais da região que entendem que “a mudança nos percentuais mínimos da área de reserva legal [...] foi um *duro golpe* para os produtores rurais, em especial, para aqueles cujas propriedades localizam-se na Amazônia” (Deputado Wandenkolk Gonçalves, PL 1207 de 2007, disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>).

Em busca realizada entre os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que têm como objetivo promover alterações no Código Florestal, especialmente no mecanismo da Reserva Legal, é possível encontrar propostas distintas, quase sempre influenciadas pela racionalidade econômica. Estas propostas, de forma geral, destinam-se: (i) a diminuição da área da propriedade mantida a título de reserva legal; (ii) a incentivar a recomposição da reserva legal, especialmente seu replantio com espécies para exploração econômica, ainda que exóticas; e (iii) a fornecer incentivos fiscais e creditícios aos proprietários que cumprirem as exigências legais ou mantiverem área de reserva legal superior ao exigido em lei.

Entre estes projetos de lei ainda em discussão, destaca-se o PLC 1207 de 2007<sup>35</sup>, que tem como objetivo a alteração dos artigos 16 e 19 do Código Florestal, visando diminuir a Reserva Legal na Amazônia para 50% da propriedade e tornar possível sua recomposição com espécies exóticas destinadas à exploração econômica. Na justificativa desses projetos é comum encontrar argumentos ligados aos prejuízos decorrentes da limitação de corte da reserva legal e também aqueles relacionados à necessidade de incentivos econômicos para que a lei seja cumprida:

Na área da Amazônia Legal, os produtores rurais são, atualmente, *penalizados pelo ônus* de manter intocados 80% dos recursos florestais [...] (Senador Expedito Júnior, Diário do Senado Federal, 2008).

[...] graves deficiências indicam que as normas legais de natureza coercitiva, embora essenciais, estão sujeitas a sérias limitações práticas. Ao mesmo tempo, demonstram, de forma inequívoca, a importância do *emprego de instrumentos econômicos*, capazes de constituir mecanismos efetivos de incentivo ao cumprimento dos diplomas legais referentes à reposição florestal. (Senador Waldir Raup, Diário do Senado Federal, 2003)

As concepções ligadas à racionalidade econômica, no entanto, não são fortes apenas no âmbito do Poder Legislativo. No âmbito do Poder Executivo, fazendo uso desta mesma matriz discursiva, temos, por exemplo, o governo do Mato Grosso, estado nacionalmente reconhecido pelo avanço do cultivo de soja. Apesar da degradação ambiental que o cultivo do grão vem promovendo no estado e dos dados do INPE indicarem o aumento do desmatamento, em entrevista à revista Carta Capital<sup>36</sup> (jun/2008), o governador do Estado<sup>37</sup> afirma não haver nenhum conflito entre esta atividade e a preservação do bioma amazônico, colocando, inclusive, em questão a veracidade dos dados produzidos pelo instituto.

Para além do discurso desenvolvimentista, pode ser identificada nos governos estaduais da Amazônia a utilização de outras matrizes discursivas. O governo do Amazonas, por exemplo, propõe mecanismos financeiros para que a floresta continue 'de pé' – conhecido como 'Bolsa Floresta'. Segundo Viana (2008)<sup>38</sup>, “a bolsa-floresta é uma compensação financeira para o serviço prestado por nossas populações tradicionais e indígenas: a conservação das florestas” (VIANA, 2008), sendo, portanto, um reconhecimento de “que a conservação das florestas é resultado das

<sup>35</sup> O Projeto de Lei nº 1207 de 2007 é de autoria do Deputado Wandenkolk Gonçalves.

<sup>36</sup> “Maggi na Berlinda” - Carta Capital nº498, ano XIV, 04 de Junho de 2008.

<sup>37</sup> O atual governador do Mato Grosso é Blairo Maggi (2007-2010), apontado como o maior produtor individual de soja do mundo.

<sup>38</sup> Virgílio Viana é ex-Secretário do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas e professor da ESALQ – USP.

atitudes das pessoas, especialmente daqueles que vivem nos beiradões e no interior de nossas florestas” (*ibid*).<sup>39</sup> Esta medida, ao que parece, incorpora tanto o que neste trabalho é denominado como discurso da mercantilização da natureza, ainda na esfera da racionalidade econômica, quanto o discurso socioambiental, através do reconhecimento da importância das populações tradicionais que vivem dentro de unidades de conservação de uso sustentável na proteção das florestas.

O governo do Acre, por sua vez, parece adotar um posicionamento condizente com a racionalidade socioambiental, ainda que certos traços do discurso da mercantilização da natureza possam ser percebido. Ao instituir o Programa de Apoio às Populações Tradicionais e Pequenos Produtores e o Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas Florestais, o estado passou a incentivar a produção de produtos madeireiros e não madeireiros através de investimentos com fins produtivos para as populações tradicionais e pequenos produtores, dinamização do setor florestal e incentivos a novos empreendimentos. Segundo documento do governo acreano, a política florestal do estado

visou dar atenção especial à valorização da floresta, buscando vencer o desafio de aproveitar de maneira inteligente essa riqueza, sem destruí-la. O objetivo estratégico é situar o Acre no mercado nacional e internacional de produtos e serviços oriundos da maior floresta tropical do planeta, com uma economia florestal moderna e diversificada, competitiva e internamente solidária pela sua forte base comunitária, cooperativista e empresarial (GOVERNO DO ACRE, s/d, p.2)

Assim, segundo Borges *et. al.* (2007), as categorias de unidades de conservação “preferidas” pelo governo do Acre seriam as Reservas Extrativistas e as Florestas Estaduais. A primeira, com função específica de assegurar os meios de vida de populações extrativistas e a segunda, uma categoria que permite a permanência de populações tradicionais, são categorias criadas pelo estado na tentativa de compatibilizar desenvolvimento econômico e conservação da floresta.

Posição um pouco ambígua é defendida pelo MMA, pelo menos quando tomamos como referência o posicionamento público do órgão na grande mídia. Em entrevista à Folha de São

---

<sup>39</sup> O Programa Bolsa Floresta, iniciado pela Reserva de Desenvolvimento Sustentável de São Sebastião de Uatumã em 12 de setembro de 2007, prioriza, inicialmente as unidades de conservação estaduais que contam com a presença de populações tradicionais. Os recursos para a implementação do programa são do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, criado pela Lei Estadual de Mudanças Climáticas (GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, 2007).

Paulo<sup>40</sup>, o atual ministro (Carlos Minc) afirma que “manter a floresta de pé tem várias questões [...]” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008). Entre as quais, as populações extrativistas da Amazônia, que realizam suas atividades sem destruição da floresta. Outra questão neste debate seria o uso mais produtivo da floresta, “porque fazer gado extensivo na Amazônia com um boi por hectare é a coisa mais improdutivo que existe” (*ibid*). Na mesma entrevista, O ministro afirma ser injusto culpar o agronegócio, garantindo que as atividades dentro da legalidade continuarão tendo crédito e estímulos<sup>41</sup>.

Esta posição condescendente com o agronegócio pode ser percebida em outros setores do Governo Executivo Federal, preocupados em manter o crescimento econômico, dependente em parte do setor agroexportador. A renegociação das dívidas dos produtores agrícolas em 2008 – quarta vez em sete anos – com normas que favorecem os grandes produtores (LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL, 2008) exemplifica e ilustra tal posicionamento<sup>42</sup>. O Ministro de Assuntos Estratégicos<sup>43</sup>, na mesma linha, afirma que a Amazônia não pode ser vista como santuário, defendendo a instalação de indústrias e a flexibilização das restrições à propriedade na região. Segundo o ministro, “tem que se permitir a quem goza da posse da terra que goze também das prerrogativas da propriedade”, afirmação aclamada pela bancada ruralista<sup>44</sup> (O GLOBO, 2008).

### 2.2.2. O discurso das ONGs e movimentos sociais

Os discursos das ONGs e movimentos sociais, tal qual o dos atores governamentais, nem sempre seguem a mesma linha de reivindicações em relação à Amazônia.

Para ilustrar o discurso de algumas ONGs com atuação na Amazônia e dos movimentos sociais amazônicos, foi escolhido o documento intitulado “Plataforma de Desenvolvimento para a Amazônia”<sup>45</sup>, elaborado no 'Seminário Amazônia Sustentável e Democrática: os desafios do desenvolvimento com garantia dos direitos humanos'. A opção por este documento se deve ao fato de ser ele fruto da articulação política de diferentes organizações não governamentais e

<sup>40</sup> “Desmatamento na Amazônia pode ser de até 20 mil Km<sup>2</sup>”. Folha de São Paulo, 24/06/2008.

<sup>41</sup> Uma posição mais flexível que a da ex-ministra Marina Silva já era esperada, uma vez que, segundo o atual ministro, a opção do governo federal por seu nome para o cargo teve como principal motivo agilizar o processo de licenciamento de grandes projetos, principalmente no setor energético (FOLHA DE SÃO PAULO, 24/06/2008).

<sup>42</sup> “A Mega Anistia”. Le Monde Diplomatique Brasil, julho de 2008.

<sup>43</sup> O atual Ministro de Assuntos Estratégicos é Mangabeira Unger.

<sup>44</sup> “Mais indústrias na floresta – Mangabeira expõe planos para a Amazônia e é aclamado pela bancada ruralista”. O Globo, 22/05/2008.

<sup>45</sup> Documento disponível em [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br).

movimentos populares – Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), Processo de Articulação e Diálogo (PAD), Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense (FMAP), Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) etc. O seminário de elaboração do documento reuniu representantes de 136 organizações de todos os estados da Amazônia, como representantes de pescadores, quilombolas, indígenas, agricultores familiares, seringueiros, ribeirinhos, ONGs, universidades e institutos de pesquisa.

A “Plataforma de Desenvolvimento para a Amazônia”, já no primeiro tema tratado pelo documento – 'Terra e território' –, defende os direitos dos povos tradicionais e indígenas, a regularização das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a garantia do “direito de livre acesso aos recursos naturais às comunidades tradicionais” (PLATAFORMA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA, 2006, p. 3), a desapropriação de terras em conflito ou ilegalmente apropriadas para fins de reforma agrária, além do “acesso a terra e a moradia para a população de baixa renda em áreas urbanas das cidades amazônicas” (*ibid*, p. 3) e a criminalização do latifúndio.

Na agenda de reivindicações referentes à produção familiar, a oposição à racionalidade econômica fica clara quando é defendido que sejam combatidos “os incentivos do governo para a expansão do agronegócio e monocultivos na Amazônia (soja, eucalipto, mineração, biodiesel, dendê, pecuária), projetos de hidrelétricas, de mineração (ALCOA) assim como a construção de estradas sem a participação da sociedade civil” (PLATAFORMA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA, 2006, p. 5).

No que diz respeito ao item 'Planejamento do desenvolvimento', é importante destacar a importância atribuída ao tema da participação da sociedade civil – tanto na elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional quanto no debate sobre projetos de infraestrutura –, da descentralização das decisões e a reivindicação por uma “redefinição dos pressupostos do atual modelo de desenvolvimento baseados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (*ibid*, p. 8).

Tais proposições indicam uma grande influência da racionalidade socioambiental na “Plataforma de Desenvolvimento para a Amazônia”, principalmente devido a importância dos conceitos de democracia e sustentabilidade no discurso dos atores que subscrevem esse documento, mas também devido à defesa das Unidades de Conservação de uso sustentável, ao

respeito e valorização da diversidade cultural e à contestação da lógica desenvolvimentista vigente.

Ainda na lógica das ONGs, outras organizações – em especial as grandes ONGs conservacionistas internacionais – têm um posicionamento diferente no que diz respeito à conservação da floresta amazônica, defendendo uma posição que incorpora de maneira mais clara os princípios do discurso preservacionista. Ou seja, ao centrarem sua atenção na biodiversidade da região e em 'áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade' (Conservation International<sup>46</sup>) muitas vezes priorizam as Unidades de Conservação de Proteção Integral e o não uso da natureza, reforçando a dicotomia sociedade-natureza sem, portanto, contestar o modelo de desenvolvimento social e ambientalmente insustentável empregado pelo país. Como relata Diegues (2008), em reunião do Conselho do FUNBIO na qual esteve presente, o representante da WWF apresentou, em meados de 2001, uma versão do projeto ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia) que contemplava apenas unidades de proteção integral. Esta opção só foi alterada após o projeto ser apresentado ao MMA, que conseguiu que fossem incorporadas duas categorias de unidades de uso sustentável, isto é, a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (DIEGUES, 2008; MMA – SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA, 2002).

Percebe-se, através da sistematização realizada no presente capítulo, que atualmente os projetos dos diferentes atores sociais para a Amazônia ultrapassam a polarização entre desenvolvimento econômico e preservação. Estes dois conceitos, entretanto, continuam sendo o fundamento de duas das racionalidades identificadas neste trabalho: a racionalidade econômica e a racionalidade ecológica. A primeira, com o 'discurso desenvolvimentista', figurou como paradigma quase incontestável a partir da década de 1950, quando teve início a efetiva incorporação da região amazônica à economia nacional. O uso dos “infindáveis” recursos da região deveriam, nesta perspectiva, gerar riquezas e impulsionar o crescimento econômico do país.

A contestação desta racionalidade teve início com o processo de revalorização da natureza na sociedade contemporânea e com a percepção de que o modelo de desenvolvimento sustentado pelos atores que faziam uso do discurso desenvolvimentista vinha causando grandes danos à

---

<sup>46</sup> [www.conservation.org.br](http://www.conservation.org.br)

natureza da região. Surge, então, o que foi aqui chamado de racionalidade ecológica, vinculada ao discurso preservacionista, defendendo a não utilização da natureza e a incompatibilidade entre uso humano e preservação dos recursos naturais (tendo em vista a devastação promovida pelo modelo vigente).

Apesar de ter, em grande medida, desconsiderado as formas de uso dos recursos de populações indígenas e tradicionais, muitas vezes adaptadas ao ecossistema e aos seus tempos de regeneração, a emergência do discurso ecológico e preservacionista foi de extrema importância para a contestação da hegemonia do discurso desenvolvimentista. Entretanto, alguns autores vêem criticamente a aplicação dos fundamentos deste discurso, surgido nos países desenvolvidos do Norte, para a Amazônia, com sua especificidade cultural e ambiental. De fato, a partir da década de 1980, aparecem neste cenário diversos movimentos populares em defesa do acesso aos recursos necessários à sua reprodução social e de modos de vida diferenciados do padrão ocidental.

A influência da racionalidade ecológica também incide sobre a racionalidade econômica, que incorpora vários de seus princípios, muitas vezes distorcendo-os, ao subordinar o enfoque da preservação aos mecanismos de regulação do mercado. O princípio de *valorização* da natureza por ela mesma (ou valor intrínseco da natureza), passa a ser substituído pela *valoração* monetária dos serviços 'prestados' pelo ecossistema. Desta forma, os atores que defendem aquilo que foi aqui denominado como mercantilização da natureza propõem o pagamento pela preservação do meio natural, mantendo uma visão utilitarista da natureza como aquela presente no 'discurso desenvolvimentista' que a vê sempre como recursos a serem utilizados para o fim do desenvolvimento.

A crítica à racionalidade econômica e à ecológica, bem como a emergência de novos atores no cenário político – com destaque, na Amazônia, para a liderança de Chico Mendes – faz com que surja uma nova racionalidade que articula as dimensões social e ambiental de forma crítica, traduzindo-se em novas propostas para o uso dos recursos e para o comportamento diante da natureza na Amazônia. Assim, a racionalidade socioambiental compartilha da crítica ao modelo de desenvolvimento econômico vigente ao mesmo tempo em que contesta a incompatibilidade entre uso humano e preservação da natureza ao chamar atenção para as populações que vivem há séculos na região sem necessariamente causar grandes desequilíbrios aos seus ecossistemas. Reconhecendo a diversidade ambiental e social existente, os atores ligados

a essa concepção valorizam as diferentes culturas como caminho para encontrar novas formas de produção ambientalmente sustentáveis adaptadas à grande diversidade de ecossistemas da Amazônia. É evidente que alguns dos fundamentos desta racionalidade, como a igualdade de acesso aos recursos naturais, a valorização da diversidade ambiental, social e cultural, e a defesa da autodeterminação dos povos da floresta, entram em conflito com as propostas de outras racionalidades para a Amazônia.

Os atores sociais que defendem estas diferentes racionalidades muitas vezes entram em conflito devido à incompatibilidade entre algumas das atividades desenvolvidas por eles. No ano de 2008, um exemplo destes conflitos é o caso da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, que gerou uma tensão entre arroteiros e indígenas habitantes da região<sup>47</sup>, além do embate entre grupos indígenas e setores do governo federal em função da construção da usina de geração de energia elétrica no rio Xingu.

O embate entre as diversas racionalidades identificadas e suas propostas para a região podem ser também percebidas nas políticas desenvolvidas para a Amazônia. A própria formulação das políticas públicas passa a ser objeto de disputa entre os atores interessados em empreender diferentes projetos, muitas vezes incompatíveis, para a região. No próximo capítulo, através de uma análise de algumas políticas consideradas relevantes no nível regional, percebe-se a existência de contradições entre alguns dos programas elaborados para a região, bem como de contradições internas em uma mesma política.

---

<sup>47</sup> A demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, uma área tradicionalmente ocupada pela etnia Macuxi, foi alvo de uma disputa judicial entre arroteiros de Roraima, que defendiam a demarcação em 'ilhas' – permitindo sua permanência na área –, e grupos indígenas, favoráveis à demarcação contínua da reserva. Segundo os indígenas que vivem na região, a demarcação contínua era necessária para a manutenção de seu modo de vida. Em março de 2009 o Supremo Tribunal Federal decidiu pela demarcação contínua da Raposa Serra do Sol e determinou a retirada imediata dos arroteiros da região.

### **Capítulo 3 – Políticas Públicas para a Amazônia: entre o desenvolvimento e a conservação da natureza**

Neste capítulo, tendo em vista as disputas travadas em torno dos usos dos recursos e da significação do espaço amazônico, busca-se analisar as concepções que fundamentam algumas das políticas formuladas nos últimos anos, no âmbito nacional, que tenham relevância para os processos que vêm ocorrendo na Amazônia.

Para a presente análise, parte-se de um conceito mais geral de políticas públicas, como definido por Azevedo (2003, p. 38), segundo o qual “Política Pública é tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Partindo deste conceito, o autor define duas características gerais para as políticas públicas: a busca do consenso sobre as ações a serem executadas pelo governo, e a definição de normas e o processamento de conflitos. Ainda segundo Azevedo (2003), as políticas públicas podem ser classificadas em três tipos: distributivas, redistributivas e regulatórias.

As políticas públicas distributivas são políticas financiadas por toda a sociedade – uma vez que os recursos são provenientes do orçamento público – e atendem a demandas pontuais de grupos de diferentes classes sociais. Segundo Sérgio Azevedo (2003), as políticas distributivas conformam o tipo de política mais comum no Brasil, possuindo, em vários casos, conotação clientelista. Tal fato é atribuído à capacidade destas ações de reproduzirem o poder dos políticos que as executam quando usadas como *moeda de troca* nas eleições. Alguns critérios relacionados a formas de controle social, entretanto, podem fazer com que os recursos sejam aplicados de maneira mais justa, não caracterizando clientelismo, como no caso das políticas distributivas reguladas pelos conselhos setoriais no Brasil.

As políticas públicas redistributivas são aquelas que têm como meta a redistribuição de renda na forma de equipamentos e serviços públicos. Desta forma, quem as financia são os estratos sociais com renda mais elevada, sendo seus benefícios destinados às classes menos favorecidas economicamente. Azevedo (2003) ressalta o fato destas políticas serem muitas vezes percebidas como direitos sociais e atingirem grandes grupos sociais. Como exemplo deste tipo de política, o autor cita a isenção ou redução do IPTU para as camadas mais pobres da população e o aumento para as mais ricas, possibilitando o financiamento de políticas sociais por estes grupos.

As políticas públicas regulatórias estabelecem regras para a implementação das políticas públicas acima descritas, através de sua normatização sob a forma de lei. Os planos diretores e os planos plurianuais são exemplos deste tipo de política.

Como destacado anteriormente, as políticas públicas podem ser motivadoras ou desmotivadoras da degradação ambiental, além de poderem promover maior igualdade social através de diversos mecanismos. Na região amazônica, as intervenções governamentais são especialmente importantes por se tratar de uma região de fronteira<sup>48</sup>, onde as relações sociais ainda não estão consolidadas, favorecendo a eclosão de conflitos de diferentes origens. Ao mesmo tempo, a abundância de recursos naturais da região e os múltiplos interesses envolvidos em torno de sua apropriação dificultam que se alcance um consenso e fazem com que haja uma enorme pressão política por parte de diversos atores influenciando a elaboração e implementação de políticas públicas desenvolvidas para a Amazônia. Levando em conta este quadro, torna-se relevante a realização de uma análise crítica das políticas de desenvolvimento e preservação ambiental elaboradas para a região.

Segundo Maria Helena de Castro (1989), a pesquisa na área de avaliação de políticas públicas é recente no Brasil, tendo sido incentivada pela necessidade de formulação de políticas mais equânimes na década de 80, tendo em vista o processo de transição para o regime democrático (CASTRO, 1989). Já Figueiredo & Figueiredo (1986), identificam estudos centrados na eficácia de políticas públicas, mas vêm criticamente o fato destes estudos não contemplarem uma análise dos princípios que fundamentam determinada política.

Figueiredo & Figueiredo (*op. cit.*) diferenciam a *avaliação de uma dada política* e a *avaliação política*: “[...] por avaliação política entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, p. 108). Para este tipo de estudo, o importante seria, então, “o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica [da avaliação]” (*ibid*, p. 109).

---

<sup>48</sup> Para Bertha Becker (2005), a região hoje denominada como *arco do desmatamento* é, na verdade, uma região de *povoamento consolidado*, não mais podendo ser considerada como fronteira. Entretanto, Edna Castro (2005) considera a questão ainda polêmica, uma vez que os atores sociais residentes nestas áreas definem a pressão sobre as *novas fronteiras*, onde “há um processo que avança para novas áreas de floresta, apropriando-se de terras públicas para fins privados” (CASTRO, 2005, p. 13).

Com base nesta perspectiva analítica, busca-se neste capítulo realizar uma *análise política* – no sentido de Figueiredo & Figueiredo (1986) – de algumas das políticas públicas implementadas ou mesmo apenas elaboradas para a região amazônica. Ou seja, a intenção não é realizar uma avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dessas políticas, mas sim das concepções e princípios que as orientam, tendo como base o quadro analítico elaborado no capítulo anterior. Como ensinam os autores acima citados

[a] avaliação não deve se perder na mera análise conceitual dos princípios (explícitos ou implícitos) que fundamentam a formulação da política. Pelo contrário, reconhecendo o consenso social existente em relação aos princípios contemplados no plano de prioridades, deve voltar-se para a questão da compatibilidade interna entre esses princípios e da consistência deles com os mecanismos institucionais previstos. (p. 109)

A seleção das políticas a serem discutidas no presente capítulo ocorreu de forma a contemplar políticas formuladas em período recente e de impacto regional. A primeira delas é uma política de preservação, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), um programa desenvolvido em nível regional para ampliar a área da floresta sob proteção com base na estratégia de criação e consolidação de unidades de conservação. Em seguida, são discutidas duas políticas ligadas ao planejamento estratégico do Governo Federal para a Amazônia – as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Amazônia e o Plano Amazônia Sustentável (PAS).

Desta forma, busca-se refletir sobre algumas questões: (i) os princípios que orientaram a formulação de cada uma das políticas em questão; (ii) as racionalidades/discursos – identificados e resumidos no quadro construído no capítulo 2 – que justificam/legitimam tais políticas; e (iii) as compatibilidades e as contradições entre os princípios da política, seus objetivos e as ações propostas.

Vale lembrar ainda que o quadro analítico foi formulado usando o conceito de tipos ideais e que, portanto, nenhuma política será a representação fiel de nenhuma das racionalidades nele descritas. Entretanto, este instrumento permitirá a análise do quanto cada uma destas políticas se aproxima dos tipos que compõem o quadro nos seus diferentes aspectos.

Ao final do capítulo, ilustramos como os diferentes discursos são utilizados por diferentes políticos vinculados ao poder legislativo na legitimação de seus projetos com base na discussão atual em torno do Código Florestal<sup>49</sup>.

### **3.1. Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA**

A discussão apresentada nesta seção sobre o ARPA teve como base diversos documentos, como o documento oficial do programa (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA, 2003); um documento para discussão pública sobre o programa (MMA, 2002); e relatórios anuais de atividades, especialmente o que compreende o período entre agosto de 2006 e agosto de 2007 (MMA, 2007).

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia é a concretização de um compromisso assumido em 1998 pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso para a ampliação das áreas de florestas protegidas no Brasil e o fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O programa conta com recursos de diversas instituições, incluindo o Governo Brasileiro, o *Global Environmental Found* (GEF), por meio do Banco Mundial, o KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Instituto de Crédito para a Reconstrução) e a WWF Brasil (*World Wildlife Fund*). Além disso, estabelece cooperação técnica com a WWF e a GTZ (*Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit*, agência de cooperação alemã). A coordenação geral das atividades está a cargo do Ministério do Meio Ambiente, que tem o compromisso de promover sua articulação com a Política Nacional de Meio Ambiente.

O ARPA é um projeto de médio prazo que tem como objetivo geral, em 10 anos, “expandir e consolidar a totalidade de áreas protegidas no bioma Amazônia do Brasil, de forma a assegurar a conservação da biodiversidade na região e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável de forma descentralizada e participativa” (MMA, 2003, p. 6). Entre as principais metas do programa, está a criação de 37,5 milhões de hectares de novas Unidades de Conservação (UCs), além da consolidação de grande número de UCs de Proteção Integral. Nele estão definidos os seguintes objetivos: (a) a criação de 28,5 milhões de hectares em UCs de Proteção Integral (PI); (b) a criação de 9 milhões de hectares em UCs de Uso Sustentável (US);

---

<sup>49</sup> Ainda que o Código Florestal date de 1965, esta política tem gerado um amplo debate na atualidade capaz de ilustrar claramente os diferentes discursos e as diferentes concepções sobre a Amazônia, o que justifica sua inclusão neste capítulo.

(c) a consolidação de 12,5 milhões de UCs de Proteção Integral federais existentes até março de 2000; e (d) o estabelecimento de um fundo fiduciário de capitalização permanente a ser usado na implementação e manutenção das Unidades de Conservação, gerido pelo FUNBIO (MMA, 2007).

A importância do projeto se expressa também no grande volume de recursos e no número de instituições parceiras e doadoras. Para alcançar seus objetivos, o programa ARPA foi dividido em três fases, com objetivos específicos, contando com US\$ 395 milhões em recursos provenientes das instituições acima citadas. Na primeira fase do programa, prevista para ser concluída em 2008, o investimento estimado era de US\$ 81,5 milhões assim distribuídos: US\$ 18,1 milhões do governo brasileiro, US\$ 30 milhões do GEF, US\$ 16,5 milhões da WWF e US\$ 14,4 milhões do KfW (MMA, 2007).

As Unidades de Conservação contempladas pelo ARPA são representadas por três categorias do grupo de Proteção Integral – Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas – e duas do grupo de Uso Sustentável – Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, todas de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Outras categorias, ainda que previstas no SNUC, não são, a princípio, contempladas com recursos do programa.

Ainda que o Decreto nº 4.326, que instituiu o ARPA, date de agosto de 2002, o Ministério do Meio Ambiente considera que sua primeira etapa tenha sido iniciada efetivamente em março de 2000, quando “o roteiro metodológico de criação de UCs do ARPA começou a ser utilizado” (MMA, 2007). A meta de criação e estabelecimento de novas UCs para esta etapa era de 18 milhões de hectares, sendo metade desta área em UCs de PI e metade de US. A segunda meta desta etapa, de consolidação de unidades já existentes, contemplou 12 unidades federais de PI existentes em março de 2000, além de unidades estaduais e municipais também já existentes nesta data.

Mesmo que não seja objetivo do presente trabalho avaliar a execução do programa, vale destacar alguns resultados apresentados ao final da primeira fase em relação à criação de unidades de conservação. Em 2007, ano anterior à conclusão da primeira fase, segundo relatório anual de atividades (MMA, 2007), já haviam sido criados pouco mais de 22 milhões de hectares em novas UCs, sendo 15 de Proteção Integral, correspondendo a aproximadamente 13,3 milhões de hectares protegidos nesta categoria, e 27 de Uso Sustentável, totalizando 9,1 milhões de ha,

ultrapassando as metas originais para este componente na primeira etapa do ARPA. Ainda que o programa tenha superado as metas de criação de UCs para as duas categorias, percebe-se uma priorização das UCs da categoria mais restrita (PI), que superou a área prevista em 4,3 milhões de hectares. A criação de UCs com regras menos rígidas (US) ultrapassou em apenas 0,1 milhão hectare a área prevista.

Além das metas de criação e consolidação de unidades de conservação, a primeira etapa contemplava: o estabelecimento de um fundo fiduciário de capitalização permanente para as UCs e a realização de estudos para a criação de um fundo para apoio e manutenção das unidades de uso sustentável comunitário na Amazônia; o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação ambiental para as unidades apoiadas pelo ARPA; e diversas ações que buscam a coordenação e gerenciamento do programa.

O ARPA enumera cinco abordagens estratégicas da política: (i) o compromisso de adotar o princípio da “gestão descentralizada e participativa, assegurando aos estados e municípios as decisões que possam por eles ser tomadas, bem como à sociedade organizada, às comunidades locais e do entorno de UCs e às ONGs, o direito de influenciarem no processo decisório do programa” (MMA, 2003, p. 8); (ii) a priorização da preservação de grandes áreas formadas por mosaicos constituídos por diferentes categorias de UCs, (iii) a busca da sustentabilidade financeira das Unidades de Conservação, incluindo a criação do fundo fiduciário; (iv) a execução do programa em articulação com os demais programas governamentais, em especial aqueles coordenados pelo MMA; e (v) a relação entre populações e UCs do Programa.

Este último item é de especial interesse, pois estabelece os princípios a serem adotados quando da existência de populações em áreas consideradas como prioritárias para conservação. Neste ponto, o ARPA reafirma o compromisso estabelecido em Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário que limitam o deslocamento compulsório de populações, estabelecendo como um dos princípios fundamentais do programa “evitar a criação de áreas de proteção integral onde houver populações tradicionais” (MMA, 2003, p. 11). É contemplada, entretanto, a possibilidade de reassentamento de populações não tradicionais (garimpeiros, agricultores comerciais, pecuaristas, entre outros), independentemente de sua situação legal. Nestes casos, haverá ação indenizatória desenvolvida pelo IBAMA, além de ações compensatórias caso haja limitação do acesso aos recursos naturais, ficando o reassentamento a cargo do INCRA.

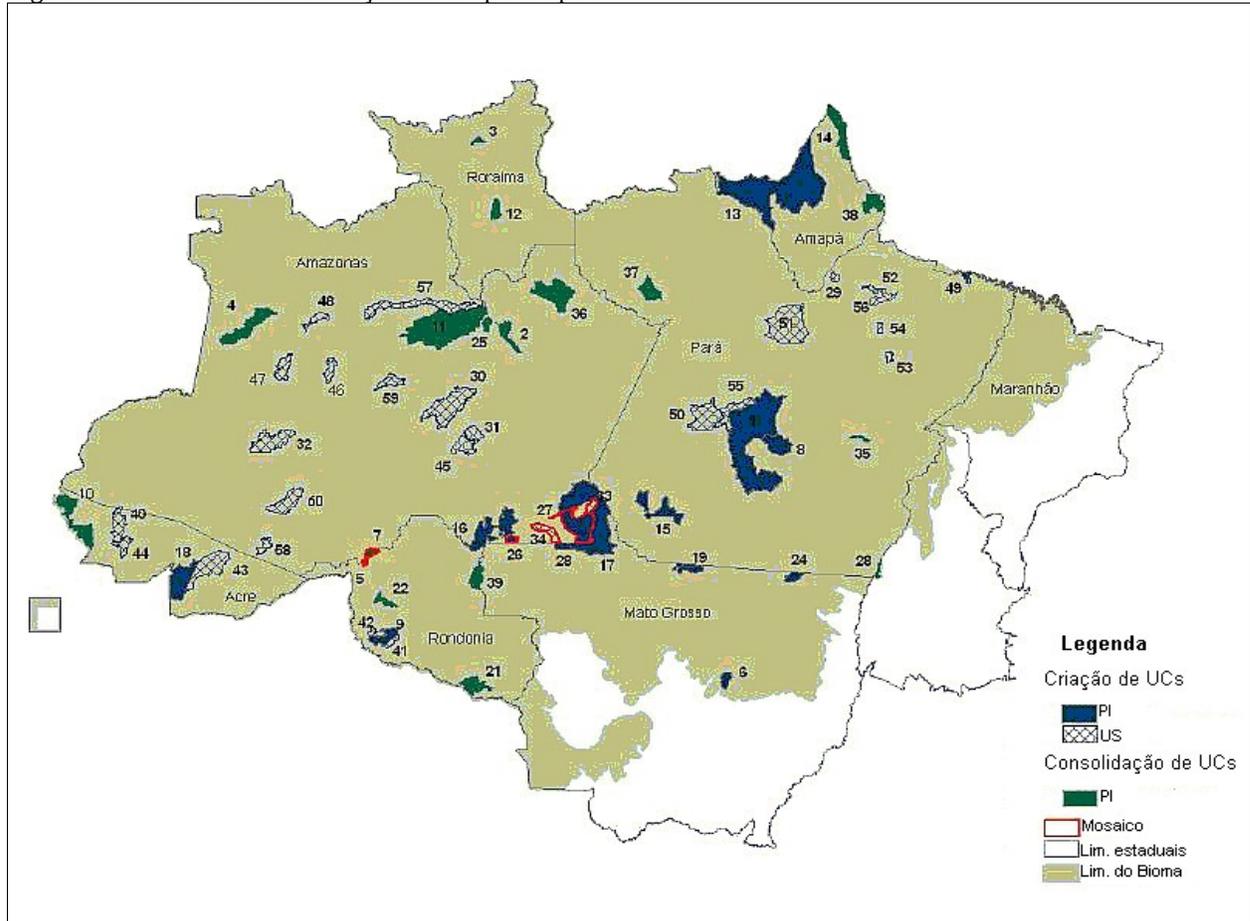
Outro princípio fundamental estabelecido pela política é a garantia do envolvimento da sociedade (principalmente populações tradicionais, quilombolas e indígenas) na criação, consolidação e manutenção de Unidades de Conservação. Os mecanismos de participação social no programa são estabelecidos em metodologia específica de consulta popular para criação e consolidação de UCs que fazem parte do programa.

No ARPA, é ressaltada também a complementariedade entre esta política e outros programas executados pelo Ministério do Meio Ambiente, em especial o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA II), o Programa-Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) e o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur). Dentre estes, o que apresenta maior interface com o ARPA é o PPG7, uma vez que contempla diversos projetos de criação e consolidação de UCs, promoção da sustentabilidade financeira de UCs, além de atividades de monitoramento e avaliação ambiental.

Pela análise desenvolvida, é possível verificar que o ARPA se constitui em um dos principais instrumentos – ou talvez no principal – de implementação do SNUC na Amazônia, a julgar pelo volume de recursos envolvidos, pelas metas de criação e consolidação de unidades de conservação na região e pelo número de unidades já criadas no âmbito do programa (Figura 5).

A figura a seguir (Figura 5) apresenta as UCs contempladas com recursos do ARPA até o ano de 2007.

Figura 5 – Unidades de Conservação contempladas pelo ARPA.



Fonte: Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Relatório de atividades, agosto de 2006 – agosto de 2007 (MMA, 2007).

Pelo exposto acima, é possível afirmar que esta política federal é orientada, principalmente, por princípios de preservação e não uso da natureza, com forte valorização da natureza em *estado puro*, ou seja, longe da ação humana. Ainda que o ARPA tenha incluído em suas metas a criação de 9 milhões de hectares em Unidades de Conservação de Uso Sustentável e estabeleça como um de seus princípios o não deslocamento de populações tradicionais e indígenas, percebe-se em sua concepção um forte viés preservacionista. Ou seja, a 'Racionalidade ecológica' certamente exerceu forte influência na concepção desta política que, a princípio, incluía apenas UCs de Proteção Integral (MMA, 2002), priorizando a preservação da natureza através de áreas protegidas de propriedade estatal com uso humano bastante restrito.

Mesmo após a mudança nesta diretriz e inclusão de outras categorias de UCs no escopo do programa, mais especificamente RESEX e RDS, motivada pelo entendimento de “que a complexidade socioambiental da região requer diferentes modalidades de proteção, com maior e

menor restrição, e por considerar como indispensável a participação das comunidades locais na proteção ambiental” (*ibid*, p.4), estas categorias foram contempladas com menos de um terço da área prevista para criação das UCs de proteção integral. Estas opções fazem com que o ARPA apresente uma concepção normativa mais próxima à racionalidade ecológica. Não obstante, é possível considerar também que o programa tenha incorporado princípios de outras racionalidades, especialmente da que foi aqui denominada como racionalidade socioambiental. Segundo Becker, a inclusão de UCs de Uso Sustentável foi resultado da pressão exercida pelos movimentos sociais amazônicos, apoiados pela então ministra do meio ambiente, Marina Silva (BECKER, 2005).

Nessa análise, um outro aspecto merece ser destacado. Apesar de ressaltar a importância da participação social na gestão e nos processos decisórios do programa, na seção do programa onde são listadas as ações específicas para a criação de UCs de proteção integral (especificamente as que dizem respeito à “comunicação social e prévia consulta popular”) é sugerida a “eventual convocação dos diferentes segmentos da sociedade para consulta pública” e a também a “eventual instalação de seminários de consulta, *workshops* e reuniões técnicas com público-alvo qualificado” (MMA, 2003, p. 24). Quando o documento passa a enumerar as ações relativas à “decisão final sobre dimensão e limites definitivos, categoria de manejo e desenho do perímetro da nova UC”, ele orienta que *podem* ser levados em consideração *ou não* os resultados da consulta popular na definição final do tamanho e da categoria da unidade. De fato, a Lei nº 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, possibilita a criação das categorias Reserva Biológica e Estação Ecológica sem a prévia realização de consulta popular. Ainda assim, a não realização da consulta, bem como a desconsideração de seu resultado nas decisões finais, são processos contraditórios com o princípio de *descentralização* e *participação*, ressaltados como a primeira “abordagem estratégica do programa” (MMA, 2003, p. 8).

A julgar pelo relatório anual de atividades (MMA, 2007), as metas do programa para a sua primeira fase, ao menos no que concerne à criação de áreas protegidas, já foram cumpridas. Ainda assim, mesmo que todas as etapas do ARPA alcancem seus objetivos, cabe indagar em que medida o programa colabora para a promoção da sustentabilidade da região e para a superação da dicotomia preservação versus desenvolvimento econômico, uma vez que todos os objetivos da política são voltados para o fortalecimento do sistema de Unidades de Conservação na Amazônia

– principalmente de proteção integral – compreendidas por muitos como ilhas onde a biodiversidade deve ser preservada, em contraste com o resto do território, que pode ser utilizado de forma não sustentável.

Para além deste questionamento, vale destacar que as ações previstas no programa tem o potencial de alcançar o objetivo principal da política: o de aumentar a área de Unidades de Conservação na Amazônia e consolidar UCs existentes com o intuito de conservar a diversidade biológica.

### **3.2. Planejamento estratégico para a Amazônia: as intervenções do PAC e o PAS**

#### **3.2.1. As Intervenções do PAC na Amazônia**

O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado pelo Governo Federal no princípio do segundo mandato do Presidente Lula, sendo posteriormente incorporado ao Plano Plurianual 2008-2011, no qual passa a fazer parte das prioridades da Administração Pública Federal. As ações e metas do PAC buscam acelerar o crescimento econômico através de “um amplo conjunto de investimentos em infra-estrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado” (GOVERNO FEDERAL, s/d, p.3).

Os investimentos em infra-estrutura encontram-se divididos em três eixos: infra-estrutura logística, que inclui os investimentos em transportes, como a construção, pavimentação e ampliação de rodovias, hidrovias, ferrovias, portos e aeroportos; infra-estrutura energética, que envolve a geração e transmissão de energia elétrica, exploração de petróleo e gás, além de fontes renováveis; e infra-estrutura social e urbana, que inclui as áreas de habitação, saneamento, transporte urbano etc. Estes investimentos têm como objetivo “superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais” (GOVERNO FEDERAL, s/d, p.3). O programa prevê um investimento de cerca de R\$ 503,9 bilhões em infra-estrutura entre 2007 e 2010, divididos da seguinte forma: R\$ 58,3 bilhões em infra-estrutura logística, R\$ 274,8 bilhões em infra-estrutura energética e R\$ 170,8 bilhões em infra-estrutura social e urbana.

As intervenções na Amazônia previstas no PAC não estão organizadas em um item específico deste programa, mas dispersas por eixos de intervenção nos quais são discriminadas as

ações previstas em cada região do país. Assim, nesta análise, busca- identificar aquelas que se aplicam à região em questão<sup>50</sup>.

Na Amazônia, os investimentos em transporte (ver Figura 6) são direcionados para facilitar o escoamento da produção e para redução dos custos do transporte. O asfaltamento do trecho paraense da BR 163, que liga Cuiabá a Santarém, por exemplo, é um projeto que tem como objetivo interligar as áreas de cultivo de soja do Mato Grosso ao porto de Santarém, mais próximo do mercado europeu. A redução do custo de transporte pode ter como consequência o aumento das áreas sob cultivo do grão, exercendo maior pressão sobre o bioma amazônico. Recentemente, o Governo Federal lançou um plano (Plano BR-163 Sustentável), contendo uma série de medidas para evitar a apropriação ilegal de terras próximas à estrada e os conflitos fundiários. Entretanto, segundo Soares-Filho *et al.* (2005), a confirmação da pavimentação da rodovia já foi suficiente para aumentar o desmatamento de áreas próximas, ocasionar o aumento populacional nas cidades da região e acirrar os conflitos fundiários no oeste do estado do Pará.

Outra intervenção prevista no PAC que vem causando grande polêmica entre os ambientalistas é o asfaltamento da BR-319 (Manaus-Porto Velho) que tornará a região central da Amazônia, até hoje bastante preservada, acessível a novos empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental. Tal receio é fundamentado em vários estudos que, conforme visto anteriormente (Cap. I), apontam o aumento do desmatamento nas áreas próximas a estradas (PFAFF, 1999; NEPSTAD, 2000; LAURANCE *et al.*, 2001; LAURANCE *et al.*, 2002; FEARNSSIDE 2006).

Além destes projetos, na área de transportes, o PAC prevê, ainda, o asfaltamento de outras rodovias, a construção de terminais hidroviários e das eclusas de Tucuruí, a conclusão da ferrovia Norte-Sul (Tocantins) e a ampliação de portos na região.

Somam-se aos projetos de infra-estrutura logística previstos no PAC as intervenções previstas no âmbito da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul – IIRSA – na qual um dos principais projetos consiste na pavimentação da rodovia Transoceânica, que tem como objetivo ligar parte da Amazônia aos portos do Oceano Pacífico, facilitando exportações para o mercado internacional (INESC, 2007).

---

<sup>50</sup> As intervenções do PAC estão dispostas segundo as regiões do país, sendo utilizadas aqui aquelas referentes à região Norte, ainda que esta divisão não corresponda de maneira exata à Amazônia Legal Brasileira, tal como definida na legislação.

Como pode ser percebido pela discussão acima, o PAC prioriza, na área de transportes, o asfaltamento de rodovias já existentes na busca de resultados econômicos mais rápidos (GOVERNO FEDERAL, s/d), mas contempla também a abertura de novas estradas e a construção de ferrovias e hidrovias. Quando consideradas as intervenções neste eixo em todo o território nacional, torna-se evidente a prioridade dada pelo programa ao transporte rodoviário. Enquanto nos quatro anos de vigência do plano estão previstos investimentos em 2.518 quilômetros em ferrovias, o plano prevê a construção, ampliação e recuperação de 42 mil quilômetros de estradas no país. Se, por um lado, a opção por esta modalidade visa retornos econômicos a curto prazo, por outro, na região amazônica ela pode ocasionar grande custo ambiental (representado pelas perdas florestais intensificadas) e sociais (representados, por exemplo, pelo acirramento da disputa pela terra na região).

Na área de infra-estrutura energética, inúmeros projetos controversos vêm suscitando o debate entre entidades indígenas, ambientalistas e o governo federal. A intenção do governo de construção de inúmeras hidroelétricas, aproveitando o grande potencial hídrico da região amazônica, gera protestos de ambientalistas, preocupados com as alterações na dinâmica dos rios e das comunidades de peixes; e de grupos indígenas, que tentam defender regiões que consideram sagradas. Paralelamente, surge o questionamento sobre o fato das intervenções do PAC na área de energia não serem voltadas para uma demanda regional; ao contrário, destinarem-se à geração de energia para outras regiões do país.

A usina de Belo Monte, no Rio Xingu, com capacidade de geração de mais de 5.500 MW é uma das prioridades governamentais nesta área, a despeito dos protestos de grupos indígenas e ambientalistas. Segundo o coordenador do Conselho Indigenista Missionário do Pará, a estatal Eletronorte não vem levando em consideração os grupos indígenas da região na discussão sobre a construção da usina (O GLOBO, 2008), que também enfrenta problemas com o licenciamento ambiental<sup>51</sup>.

Outras duas usinas prioritárias no PAC e que podem causar grandes problemas socioambientais na região são as usinas de Santo Antônio e Jirau, ambas no Rio Madeira. A usina de Jirau enfrenta oposição do Movimento dos Atingidos por Barragens, principalmente após a mudança na localização proposta pelo consórcio vencedor da licitação das obras, que pode aumentar o número de desabrigados para 5 mil famílias (O GLOBO, 2008)<sup>52</sup>. Os impactos sobre

---

<sup>51</sup> “Belo Monte: Procuradoria quer licitação”. O GLOBO, 22/05/2008.

<sup>52</sup> “O dobro de desabrigados”. O GLOBO, 22/05/2008.

a ictiofauna<sup>53</sup> são apontados por ambientalistas e biólogos como fatores que também não estão sendo levados em conta pelos projetos. Em entrevista à revista 'Isto É', Fearnside<sup>54</sup> aponta os impactos que o bloqueio da migração de peixes pode causar sobre a população de bagres e de outras espécies, com impactos sobre os Rios Madeira e Amazonas (FERNside, 2008)<sup>55</sup>.

Além das usinas de Belo Monte e do Rio Madeira, que juntas devem gerar mais de 11.000 MW, quatro usinas menores estão previstas para a região, e três outras já encontram-se em fase de implantação (Figura 7). Além destas, 22 estudos realizados no âmbito do PAC fazem inventários de bacias e análises de viabilidade para novas usinas na região (O GLOBO, 2008), confirmando a pretensão do governo de transformar a Amazônia em exportadora de energia para as outras regiões do país<sup>56</sup>.

Na área de transmissão de energia elétrica estão previstos, até 2010, 4.721 Km de linhas de transmissão, grande parte já em fase de implantação. Neste ponto, merece destaque o projeto que prevê a transmissão da energia gerada no complexo do Rio Madeira para o Estado de São Paulo (“Interligação das usinas do Rio Madeira Porto Velho – Araraquara SP”), o que pode gerar grande desperdício de energia ao longo do percurso devido à distância entre o local de geração e o consumidor final.

Ainda no eixo de infra-estrutura energética, dois trechos do gasoduto que fará o transporte de gás entre Porto Velho e Manaus estão sendo implantados no Estado do Amazonas (Urucu-Coari e Coari-Manaus) e um trecho, que ligará Porto Velho (RO) a Ururucu (AM), está sendo estudado.

Da mesma forma que os investimentos em transportes, os investimentos em infra-estrutura energética no âmbito do programa parecem priorizar o desenvolvimento econômico nos moldes estabelecidos pelos planos governamentais da década de 1970 que, como lembra Mello (2006), priorizavam investimentos intensivos em capital e energia, considerados mais eficientes sob o ponto de vista econômico, ainda que causem grandes danos ambientais.

---

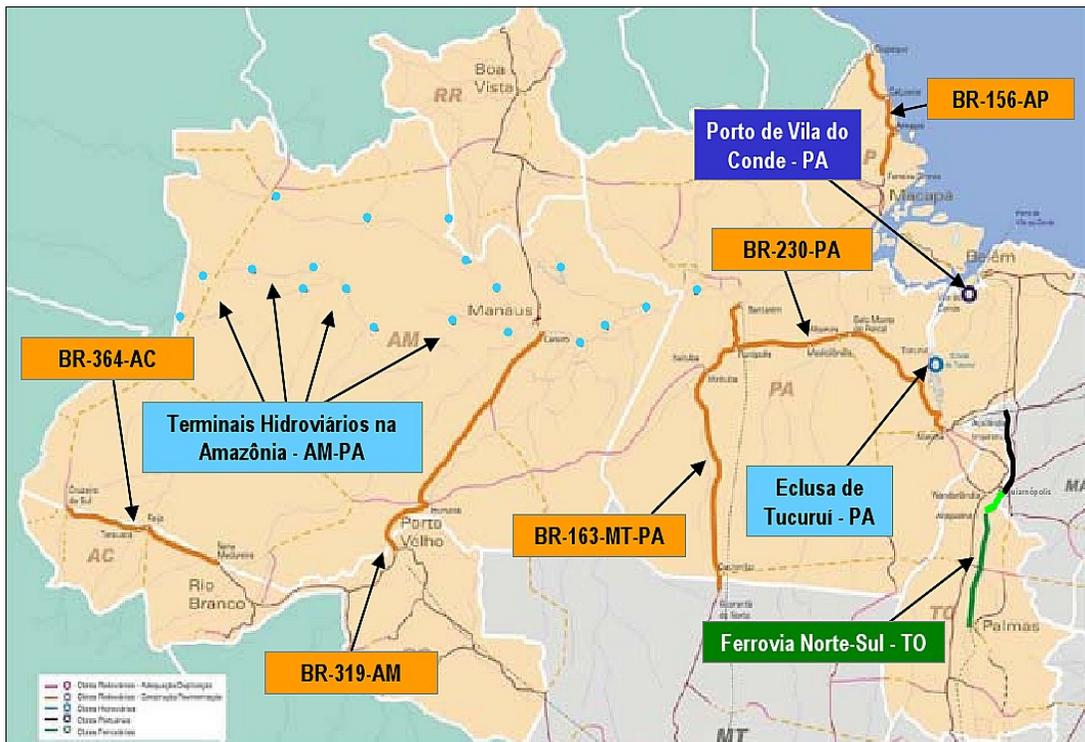
<sup>53</sup> Ictiofauna é o termo usado na biologia/ecologia para designar a totalidade de espécies de peixes existente em determinado ecossistema.

<sup>54</sup> Pesquisador do INPA (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia).

<sup>55</sup> “O PAC ajuda a desmatar”. ISTO É, 13/02/2008.

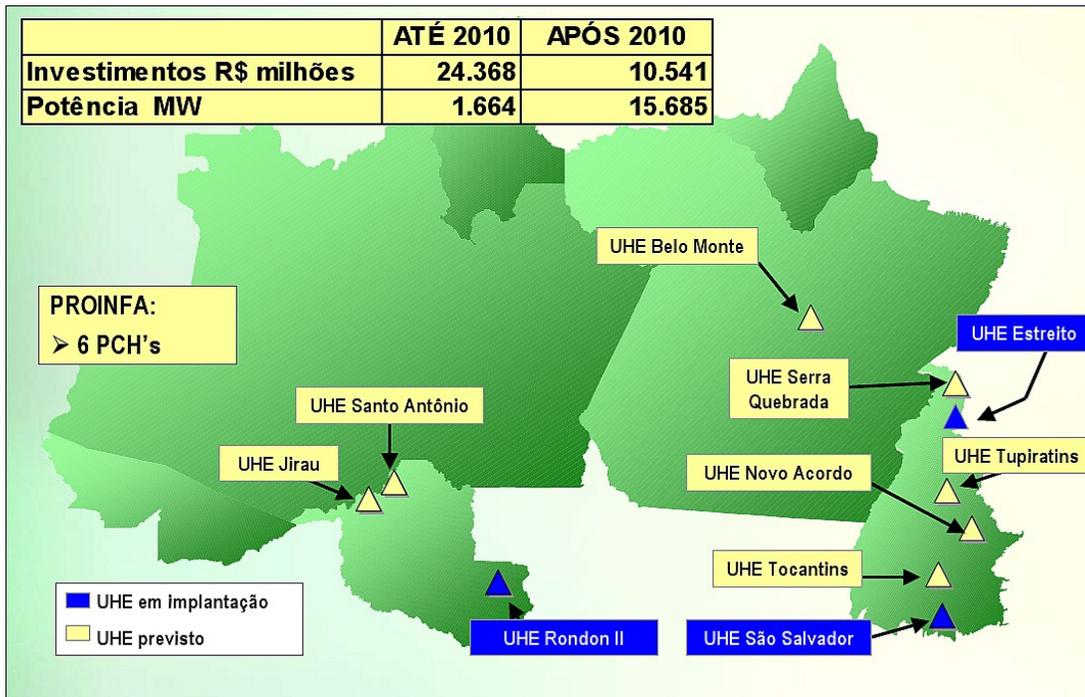
<sup>56</sup> “PAC tem estudos para 22 hidrelétricas na região”. O GLOBO, 06/06/2008.

Figura 6 – Investimentos do PAC em transporte na região Norte



Fonte: Governo Federal.

Figura 7 – Investimentos do PAC em energia na região Norte



Fonte: Governo Federal.

Os investimentos previstos em infra-estrutura social e urbana, de cerca de 170 bilhões de reais, concentram-se nas áreas de habitação (R\$ 106,3 bilhões) e saneamento (R\$ 40 bilhões). Na região Norte, deverá ser investido um total de R\$ 11,9 bilhões, sendo os maiores investimentos também em habitação e saneamento. Na área de habitação, a previsão até 2010 é de investimento de R\$ 4,9 bilhões; em saneamento, deverão ser investidos R\$ 3,9 bilhões, num total de 2,2 milhões de domicílios atendidos. Montante considerável deve ser investido na região no 'Programa Luz para Todos' que, segundo previsão do Governo Federal, deve beneficiar mais de 1,5 milhão pessoas na região Norte do país.

A destinação de grande volume de recursos do PAC à infra-estrutura urbana é reconhecida positivamente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR, 2007) devido ao potencial, das intervenções neste eixo, de produção de impactos positivos tanto na redução do déficit habitacional quanto na diminuição da população sem saneamento ambiental adequado, apesar de não serem capazes solucionar de maneira definitiva tais problemas. Além disso, o Fórum considera que o atendimento de uma das mais antigas reivindicações dos movimentos sociais locais, a expansão da rede de energia elétrica na região, deve levar mais conforto aos moradores de comunidades isoladas que até hoje não possuem acesso ao serviço, apesar de algumas delas serem paradoxalmente cortadas pelas redes de transmissão.

O FNUR chama atenção, também, para o fato dos investimentos em infra-estrutura social e urbana não levarem em consideração as previsões de aumento de demanda ocasionados por outras intervenções do PAC na Amazônia, especialmente o asfaltamento e construção de rodovias, “que repercutirão incisivamente na reestruturação do território amazônico” (FNUR, 2007).

Pelo exposto acima, é possível constatar que as intervenções previstas para Amazônia no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento são orientadas fundamentalmente para o crescimento econômico nacional, principalmente através da exportação de commodities agrícolas e da geração de energia elétrica para outras atividades, com possíveis impactos sociais e ambientais, ainda não bem avaliados e dimensionados.

Essa política, nesta perspectiva, está fortemente influenciada pelos princípios da racionalidade econômica e pelo discurso desenvolvimentista, desconsiderando as especificidades regionais e os problemas socioambientais ocasionados por tais projetos. Como afirma documento do INESC,

os grandes projetos de “desenvolvimento” e “integração regional” [IIRSA e PAC], além das enormes conseqüências ambientais, em curso ou potenciais, têm demonstrado uma total desconsideração pelas agendas, históricas e atuais, dos povos indígenas e das populações tradicionais; pelas iniciativas por eles realizadas para a gestão e a proteção de seus territórios coletivos; pelos marcos legais, nacionais e internacionais que contemplam a consulta e a participação de suas organizações nas discussões de projetos governamentais e do Legislativo que afetem suas formas de vida e territórios; e ainda, pelas propostas formuladas pelas suas organizações para viabilizar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento que garantam seus direitos e suas necessidades fundamentais. (INESC, 2007, p. 3)

A despeito de possíveis impactos negativos das intervenções previstas no âmbito do PAC, suas ações vão de acordo com o objetivo principal da política: a aceleração do crescimento econômico, expresso no próprio nome do plano. Conforme indica o volume de recursos destinados à infra-estrutura logística e energética, as intervenções nestas áreas certamente terão o potencial de incentivar o aumento da produção de commodities agrícolas na região e de incentivar atividades intensivas em energia, levando ao almejado crescimento econômico. Neste aspecto, o PAC não se diferencia muito dos programas de desenvolvimento empreendidos nas décadas anteriores, subordinando os interesses ambientais e sociais aos interesses do mercado e propondo ações que podem elevar consideravelmente as taxas de desmatamento na região. Não obstante, os investimentos em infra-estrutura social e urbana tem o potencial de ocasionar uma efetiva melhoria na qualidade de vida da população local, hoje fortemente concentrada nas cidades da região.

### **3.2.2. O Plano Amazônia Sustentável – diretrizes para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira**

O Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado pelo governo federal em maio de 2008, consiste em um plano estratégico no qual são estabelecidas diretrizes a serem seguidas por novos programas e projetos que busquem o desenvolvimento sustentável da região amazônica. Ou seja, ao contrário de um plano operacional, ele não propõe ações específicas, devendo estas serem materializadas através de planos sub-regionais (BRASIL, 2008). Com o lançamento do PAS, o governo manifesta a intenção de estabelecer um acordo que viabilize e concilie o desenvolvimento da região e a conservação ambiental, conforme expresso no objetivo principal dessa política, de

[...] promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infra-estrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando a elevação do nível de vida da população (BRASIL, 2008, p.55).

O plano, buscando um acordo entre os diversos atores sociais da Amazônia, contempla as contribuições dos governos estaduais da região e as ações previstas no âmbito do PAC, o qual, segundo documento do governo brasileiro, “casa-se coerentemente com as diretrizes estratégicas do PAS, que estabelece a ampliação e melhoria da infra-estrutura como um de seus pilares e condição para impulsionar o pleno desenvolvimento econômico e social da Amazônia, tendo necessariamente como pressuposto, o planejamento estratégico das obras” (BRASIL, 2008, p.8). Além disso, as diretrizes do programa, de acordo com o mesmo documento, foram validadas por consultas públicas realizadas na região, mobilizando mais de cinco mil representantes da sociedade.

Além do objetivo principal, o PAS enumera cinco objetivos específicos. O primeiro deles diz respeito ao ordenamento territorial e à gestão ambiental, com vistas a combater a grilagem, solucionar os conflitos fundiários, controlar a exploração dos recursos naturais e a proteger os ecossistemas amazônicos. O segundo se relaciona ao fomento de atividades econômicas sustentáveis com valorização da diversidade cultural e biológica. Como terceiro objetivo, o plano estabelece o subsídio ao planejamento e execução de obras de infra-estrutura de energia, transportes, comunicações e equipamentos urbanos. A inclusão social através de políticas de educação, saúde, entre outras, figura como o quarto objetivo do documento. O quinto e último objetivo diz respeito a um “novo modelo de financiamento na Amazônia, voltado para a redução das desigualdades sociais e regionais, geração de emprego e renda, uso sustentável dos recursos naturais” (BRASIL, 2008, p. 55).

De acordo com estes objetivos, o plano estabelece uma série de 'diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia', posteriormente desdobradas em diretrizes estratégicas divididas em quatro eixos: (i) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental, (ii) Produção Sustentável com Inovação e Competitividade, (iii) Infra-estrutura para o Desenvolvimento e (iv) Inclusão Social e Cidadania. Cada um destes eixos parece ir ao encontro

dos primeiros quatro objetivos específicos do programa, ficando o quinto objetivo sem um detalhamento explícito das diretrizes estratégicas para seu alcance.

As diretrizes gerais dizem respeito, de maneira geral, à valorização da diversidade social e ambiental; à ampliação da presença do estado na região, com gestão compartilhada das políticas públicas entre as três esferas de governo; à ampliação da infra-estrutura; à garantia dos direitos territoriais das populações tradicionais; ao combate ao desmatamento ilegal; ao fortalecimento da sociedade civil; e à busca do diálogo e da “formação de consensos entre órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e setores empresariais, em contextos democráticos de formulação e gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2008, p. 58).

No detalhamento das diretrizes vinculadas ao primeiro eixo, isto é, ao “ordenamento territorial e gestão ambiental”, destacam-se aquelas referentes à integração dos instrumentos de ordenamento territorial e gestão ambiental, além das diretrizes que dizem respeito à regularização fundiária. Ressalta-se a importância da integração das políticas públicas referentes à destinação de espaços territoriais, como o zoneamento ecológico-econômico, criação de unidades de conservação, criação de assentamentos rurais, concessão de florestas públicas, regularização de terras indígenas etc.. Quanto à regularização fundiária, uma das prioridades consiste na regularização de posses de até 4 módulos fiscais (correspondente a cerca de 500 ha). Com efeito, a questão propriedade da terra na Amazônia merece tratamento especial do governo brasileiro, tendo em vista que a apropriação ilegal de porções deste território favorece a degradação ambiental, ocasiona inúmeros conflitos fundiários e dificulta a fiscalização e a aplicação da legislação ambiental. Como medidas que visam evitar a ocupação ilegal de terras e inibir o desmatamento ilegal, são propostos instrumentos de monitoramento e controle ambiental.

No que tange ao segundo eixo, denominado 'produção sustentável com inovação e sustentabilidade', as orientações são no sentido do uso eficiente dos recursos com agregação de valor, desenvolvimento de tecnologias adaptadas às características regionais e manutenção dos serviços ambientais. Incentiva-se a valorização da biodiversidade e dos conhecimentos das populações tradicionais, com garantia dos direitos na repartição dos benefícios gerados por produtos desenvolvidos a partir destes conhecimentos, e o manejo sustentável de produtos florestais (madeireiros e não madeireiros). Algumas das orientações estratégicas deste eixo exercem influência direta na agropecuária, como a vinculação do crédito rural ao cumprimento da legislação fundiária, ambiental e trabalhista, e a otimização do uso das áreas já desmatadas,

evitando novos desmatamentos. Com relação à pesca e aqüicultura, constituem prioridades a resolução dos conflitos entre pesca artesanal e industrial (através de instrumentos como os acordos de pesca) e o incentivo ao manejo de espécies nativas. O desenvolvimento do turismo, segundo as diretrizes do programa, deve ocorrer com planejamento adequado e com a participação das comunidades locais. A produção mineral é reconhecida como “importante gerador de economias e divisas para o país” (BRASIL, 2008, p.69), mas prega-se a eliminação do carvão oriundo de florestas naturais para produção de ferro-gusa e o controle da poluição dos corpos hídricos. Por último, entre as orientações específicas para a produção industrial, além da agregação de valor aos recursos naturais, encontram-se diretrizes bastante distintas, como o processamento industrial de produtos vinculados às commodities agrícolas direcionadas ao mercado internacional e o fortalecimento das cadeias produtivas para o consumo local.

No terceiro eixo, 'infra-estrutura para o desenvolvimento sustentável', busca-se incentivar a construção dos “alicerces do desenvolvimento regional da Amazônia, pautado na eficiência econômica, na sustentabilidade ambiental e na inclusão social, e voltado para a efetiva transformação e modernização da estrutura produtiva e regional” (BRASIL, 2008, p.70). Destacam-se, entre as diretrizes voltadas para estes fins, o planejamento estratégico com incorporação de análises dos custos socioeconômicos e ambientais dos empreendimentos e as medidas mitigadoras e preventivas no caso de impactos negativos; a priorização de investimento em regiões onde a ocupação já está consolidada; a cooperação com países vizinhos e a aprimoração de mecanismos de participação social nas decisões acerca dos empreendimentos na Amazônia. As orientações estratégicas neste eixo são posteriormente subdivididas em infraestrutura energética, infraestrutura logística e infraestrutura de comunicações.

Especificamente voltadas para a infraestrutura energética, as orientações deste eixo são, de maneira geral, no sentido de aprimoração da eficiência na geração e distribuição de energia, da realização de pesquisas de fontes alternativas (especialmente as renováveis, como biomassa, biocombustíveis, maré motriz e solar) e da produção de biocombustíveis (priorizando-se espécies nativas e evitando-se desmatamentos ilegais). Também dignas de nota são as orientações acerca do cumprimento das metas de universalização do acesso à energia elétrica. No que diz respeito à infraestrutura energética nos parece relevante, ainda, o fato do documento do PAS não ter nenhuma orientação que diga respeito especificamente à geração de energia em hidrelétricas.

Em relação à infra-estrutura logística, destacam-se as orientações que dizem respeito à integração dos transportes ferroviário, hidroviário, rodoviário e aeroviário; à construção e pavimentação de rodovias federais e estaduais, bem como de estradas vicinais; e ao atendimento da demanda de escoamento da produção de pequenos produtores, pescadores artesanais e comunidades tradicionais.

A infra-estrutura de comunicações, segundo as diretrizes do plano, deve ser voltada: para a ampliação da utilização do rádio como base da comunicação, especialmente em áreas isoladas, através do incentivo às redes de rádios comunitárias; para a expansão e melhoria dos serviços de banda larga; e para a criação de telecentros e outros meios de democratização do acesso à informação e às inovações tecnológicas na Amazônia.

No quarto e último eixo, 'inclusão social e cidadania', são propostas diretrizes que “orientem ações voltadas à qualidade de vida das populações amazônicas nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, segurança pública, previdência e assistência social, cultura e gênero” (BRASIL, 2008, p. 73). As orientações para a educação buscam diminuir a defasagem entre as áreas rurais e urbanas e superar a defasagem da região em relação à média nacional. Além disso, as diretrizes do plano orientam que sejam levadas em consideração as especificidades regionais, tanto nos projetos pedagógicos e políticas de ensino e pesquisa, quanto na oferta de vagas no ensino profissionalizante e no superior. As diretrizes específicas da área de saúde também incluem as especificidades regionais e incentivam a valorização dos conhecimentos tradicionais sobre o uso da biodiversidade amazônica. No tocante ao saneamento, a melhoria do serviço é considerada fundamental para a promoção da saúde da população e do ambiente. Segundo as diretrizes desta área, são prioritárias as ações voltadas para a ampliação do abastecimento de água, coleta de esgoto e de resíduos sólidos nas áreas rurais ou em núcleos com menos 2.500 habitantes. A valorização da diversidade cultural se deve ao reconhecimento de sua importância para uma 'estratégia de desenvolvimento sustentável'. Já as diretrizes em relação à igualdade de gênero, segundo o PAS, perpassam ações de várias áreas, sendo afirmados os seguintes compromissos, entre outros: de formular e implementar políticas voltadas para o equilíbrio das relações de gênero; de cumprir os acordos ou convenções relativos aos direitos das mulheres ratificados pelo Brasil; e de combater qualquer tipo de exploração mercantil da mulher.

As diretrizes enumeradas pelo Plano Amazônia Sustentável, como pode ser percebido pela sistematização acima realizada, parecem estar de acordo com os objetivos do programa.

Entretanto, a busca de um consenso entre atores que fazem uso de diferentes racionalidades e têm interesses tão distintos na região é um projeto difícil de ser efetivado, o que se evidencia quando o plano passa para a definição de suas estratégias de implementação, que muitas vezes parecem contraditórias com os princípios gerais da política, especialmente aquelas estratégias que dizem respeito ao eixo denominado 'Infra-estrutura para o Desenvolvimento'. Aqui vale a pena destacar alguns exemplos.

Como dito anteriormente, entre as diretrizes estratégicas do eixo 'Infra-estrutura para o Desenvolvimento' na área de infra-estrutura energética não existe nenhuma orientação específica sobre a geração de energia hidrelétrica. Ao contrário, as orientações vão no sentido de priorização de fontes alternativas e da produção de biocombustíveis. Todavia, no quarto capítulo do plano, onde é descrita sua estratégia de implementação, o documento ressalta o potencial hidrelétrico não aproveitado da região e suas reservas de gás natural na busca por alternativas às termelétricas movidas à diesel, afirmando que “a estratégia governamental para a ampliação da oferta de energia na região tem sido a de privilegiar estes dois fatores [...] destacando-se os grandes projetos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como as duas UHEs do rio Madeira (Santo Antônio e Jirau) e a UHE de Belo Monte, no rio Xingu” (BRASIL, 2008, p.85). Ou seja, a diversificação da matriz energética é colocada como secundária, sendo reafirmadas a execução de obras polêmicas previstas no Plano de Aceleração do Crescimento, a despeito dos potenciais impactos sociais e ambientais.

A especificação da estratégia de implementação da infra-estrutura de transportes também reafirma o compromisso de implantação de projetos constantes do PAC, como a pavimentação de diversas rodovias – BR-163, entre Guarantã do Norte e Santarém, e BR-319, entre Porto Velho e Manaus, entre outras –, a construção das eclusas de Tucuruí, das hidrovias do rio Madeira e Tocantins e a conclusão da Ferrovia Norte-Sul, permitindo o escoamento da produção da região centro-oeste pelos portos de Itaqui (MA) e Vila do Conde (PA) (BRASIL, 2008). Muitos destes projetos, como discutido anteriormente, são potencialmente causadores de grande desequilíbrio ambiental e social na região.

Ao tentar estabelecer um acordo entre os diversos atores sociais amazônicos, detentores de distintas racionalidades, o PAS acaba por incorporar uma grande amplitude de princípios. Ou seja, ao estabelecer uma longa relação de diretrizes, algumas vezes contraditórias, o PAS

incorpora princípios das três racionalidades descritas anteriormente (racionalidade econômica, racionalidade ecológica e racionalidade socioambiental).

As diretrizes gerais da política refletem a incorporação destas diversas racionalidades: ao incentivarem a valorização da diversidade sociocultural e ambiental, a garantia dos territórios ocupados por populações tradicionais e mecanismos de fortalecimento da democracia participativa, demonstram a incorporação de alguns dos princípios da racionalidade socioambiental. Ao mesmo tempo, a ampliação da infra-estrutura, tendo em vista que ela segue o modelo do PAC, reflete a influência dos princípios da racionalidade econômica.

Da mesma forma, no que diz respeito às diretrizes específicas do eixo 'Infra-estrutura para o Desenvolvimento', existe uma clara aproximação entre as ações descritas nas estratégias de implementação e os princípios da racionalidade econômica (ou, mais especificamente, do discurso desenvolvimentista). Não obstante, o incentivo ao aprimoramento dos mecanismos de transparência e participação social nas decisões relativas aos empreendimentos na região demonstra que o princípio da democracia participativa (aqui identificado com a racionalidade socioambiental) perpassa toda a política.

Em síntese, tanto entre as diretrizes gerais quanto entre as específicas para os quatro eixos descritos no documento analisado é possível identificar a influência das três racionalidades identificadas neste trabalho, em especial das racionalidades econômica e socioambiental. No entanto, há que se considerar duas questões.

Primeiro, a incorporação dos discursos que caracterizam as diferentes racionalidades pode ocorrer de forma seletiva, ou seja, certos princípios podem estar mais presentes em alguns eixos da política que em outros. Por exemplo, os princípios da racionalidade socioambiental parecem ser predominantes no eixo 'inclusão social e cidadania' em relação aos princípios das demais racionalidades.

Em segundo lugar, é preciso considerar que a busca do consenso nem sempre significa a construção de uma posição intermediária entre as diferentes posições dos agentes que tomam parte no processo político em questão. No exercício do poder, a busca do consenso – uma das principais características das políticas públicas segundo Azevedo (2003) – pode ser acompanhada pela construção da hegemonia política no sentido gramsciano<sup>57</sup>, o que implica que a conquista de

---

<sup>57</sup> Para Gramsci, uma condição fundamental para uma classe tornar-se hegemônica é a superação do espírito corporativista e a incorporação das reivindicações de outros grupos, ou seja, para exercer a hegemonia é necessário que sua agenda de reivindicações tenha um apoio mais amplo do que teria no caso de contemplar apenas seus próprios interesses (COUTINHO, 1989).

amplo apoio para um determinado projeto requer a incorporação, mesmo que subordinada, de demandas e reivindicações dos grupos sociais dominados. Assim, em uma perspectiva gramsciana, é possível analisar a incorporação dos princípios das diferentes racionalidades como uma estratégia de construção da legitimidade das políticas propostas no PAS, incluindo parte das reivindicações dos diferentes grupos sociais para levar a cabo um projeto para a Amazônia que talvez não se diferencie muito das políticas implementadas na região em anos anteriores.

Esta análise é reforçada pelas medidas provisórias em discussão no momento de finalização deste trabalho. Ainda que não seja o objetivo da presente dissertação avaliar a política quanto a critérios de eficácia e efetividade, cabe um questionamento sobre a contribuição que algumas destas medidas trazem para a efetivação do Plano Amazônia Sustentável. A Medida Provisória nº 458, encaminhada para a Câmara dos Deputados em fevereiro de 2009, por exemplo, causou descontentamento de ambientalistas por prever a regularização de ocupações de terras da União com área de até quinze módulos fiscais<sup>58</sup>, o que contrasta com a prioridade estabelecida no PAS de regularização de pequenas propriedades rurais (até 4 módulos fiscais). Críticos da MP argumentam que ela beneficia grandes proprietários cujos títulos de propriedade muitas vezes são duvidosos<sup>59</sup>. Estas questões conduzem à reflexão acerca das diretrizes constantes do PAS que estão sendo levadas em consideração na formulação das políticas setoriais para a Amazônia e dos interesses a elas associados.

As contradições apontadas têm gerado a perda da confiança no programa, o que se reflete no posicionamento de alguns grupos do movimento social na Amazônia. O Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) – uma rede que reúne inúmeros movimentos sociais, ambientalistas e outros representantes da sociedade civil – por exemplo, em carta veiculada em seu site em maio de 2008<sup>60</sup>, demonstra esta insatisfação:

É com pesar que constatamos que o PAS – Plano Amazônia Sustentável – ficou reduzido a ações de minimização de impactos das grandes obras de infraestrutura previstas no PAC, frustrando, dessa forma, aqueles que acreditavam que o PAS se constituiria em um novo paradigma de intervenção do Estado na Amazônia como agente indutor de desenvolvimento local sustentável (GTA, 2008).

A organização Amigos da Terra – Amazônia Brasileira também manifestou publicamente frustração semelhante. Segundo a instituição, o PAS, desde 2003, quando estava em fase de

---

<sup>58</sup> Medida Provisória 458 de 2009. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

<sup>59</sup> Ver página eletrônica do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

(<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2009/fevereiro/brasil-perde-com-a-medida-provisoria-458/>).

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www.gta.org.br>

formulação, foi progressivamente esvaziado, perdendo algumas de suas características, como a abordagem diferenciada por sub-regiões (refletindo um reconhecimento das diferenças internas regionais) e um plano de execução<sup>61</sup>.

### **3.3. Propostas de alteração do Código Florestal: ilustração do conflito de posições em torno das políticas públicas**

O Código Florestal (Lei 4.771) é uma política pública regulatória elaborada em 1965 e ainda em vigor atualmente, apesar de ter sofrido inúmeras alterações, como apontado no primeiro capítulo desta dissertação. Tal política, ao estabelecer uma série de limites à destruição da vegetação natural em todo o território nacional, especialmente através do estabelecimento das Áreas de Proteção Permanente (APP) e da Reserva Legal (RL), desagradou grande parte dos proprietários rurais brasileiros.

Para a presente discussão, das alterações sofridas na redação desta política, a mais importante foi o aumento da área de Reserva Legal na Amazônia, instituído pela Medida Provisória nº 2.166 de 2001. A partir de então, a área da vegetação que deve ser preservada no interior das propriedades rurais localizadas no bioma amazônico passou a ser de 80% da área da propriedade<sup>62</sup>. Hoje, em sua maioria, as propostas de alteração do Código Florestal estão centradas na diminuição e flexibilização dos mecanismos das APPs e RLs.

Como dito anteriormente, a reserva legal é um mecanismo jurídico estabelecido pelo Código que obriga os proprietários rurais de todo o país a preservarem parte da vegetação de suas propriedades, variando segundo a região e bioma onde ela está localizada. Segundo a Lei, a reserva legal é uma “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”<sup>63</sup>.

A mesma lei, em seu artigo 16, estabelece os limites de supressão da vegetação em propriedades rurais e a porcentagem da propriedade que deve ser mantida a título de reserva

---

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=269700>

<sup>62</sup> O percentual da propriedade que deve ser mantido como Reserva Legal varia entre as diferentes regiões, sendo o maior deles determinado para as propriedades localizadas em áreas de floresta da Amazônia Legal. Nestas áreas, deve ser mantida a vegetação de 80% da propriedade. Nas áreas de cerrado localizadas na mesma região o percentual é de 35%, sendo de 20% nas propriedades rurais situadas nas demais regiões do País.

<sup>63</sup> Esta definição foi incluída pela Medida Provisória nº 2166 de 2001.

legal. A reserva legal pode ser utilizada pelo proprietário para fins que não exijam o corte raso da vegetação sob “regime de manejo florestal sustentável”, como a extração seletiva e racional de madeira e plantio de arvoras frutíferas, no caso de pequena propriedade ou posse rural familiar.

A proibição do corte de parte da vegetação de uma propriedade pode ser vista, evidentemente, como uma restrição ao direito de propriedade. Entretanto, como afirma Di Pietro (2002, p. 37):

A propriedade, como o mais amplo direito real, que congrega os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, bem como o de persegui-la nas mãos de quem quer que injustamente a detenha e cujo desmembramento implica a constituição de direitos reais parciais, evoluiu do sentido individual para o social.

No Brasil, a função social da propriedade é garantida pelos artigos 182 e 186 da Constituição Federal de 1988. As restrições previstas em lei podem ser: a) administrativas, impondo obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados; b) ocupação temporária ou requisição de imóveis; c) tombamento, que implica limitação perpétua do direito de propriedade; d) servidão administrativa; e e) desapropriação, que implica a perda da propriedade mediante indenização.

O estabelecimento de uma área onde deve ser mantida a vegetação natural para fins de conservação vai de acordo com a função social da propriedade rural estabelecida pela Constituição Federal, em seu artigo 186, segundo o qual

a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*<sup>64</sup>;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O parágrafo 4º do Código Florestal reafirma a vinculação da reserva legal à função social da propriedade, ao determinar que sua localização deve ser aprovada por órgão estadual ou, quando couber, municipal, levando em consideração sua função social.

A garantia da manutenção de áreas de vegetação preservada em propriedades privadas é, de fato, importante do ponto de vista da conservação de espécies e proteção da natureza. Na

---

<sup>64</sup> Grifo da autora.

Amazônia, a Reserva Legal garante a preservação de fragmentos de diferentes tamanhos, dependendo principalmente do tamanho da propriedade. Tais fragmentos são importantes por constituírem manchas de habitat que podem servir à conservação de diferentes espécies e como ponto de apoio ao deslocamento de espécies que não têm capacidade de transpor grandes áreas abertas – *stepping stones*. Outro benefício da preservação da vegetação é a continuidade do ciclo hidrológico – em grande parte dependente da evapotranspiração da floresta – e de sua importância para uma maior infiltração da água no solo. Argumento igualmente importante é a estocagem de carbono na biomassa da floresta, o que vem ganhando destaque devido à crescente preocupação com as mudanças climáticas globais.

A exigência da manutenção de uma área da propriedade a título de Reserva Legal constitui, portanto, uma limitação administrativa à propriedade em favor do bem estar social, mesmo que cause um ônus econômico individual. A manutenção do direito de posse (e, algumas vezes, até mesmo do direito de exercer atividades de baixo impacto) faz com que a determinação da RL não constitua uma desapropriação, já que não implica a perda da propriedade.

A elevada proporção da propriedade que deve ser mantida a título de reserva legal na região amazônica vem causando muita polêmica e pressão constante dos proprietários rurais da região, o que se reflete em um grande número de Projetos de Lei em tramitação no Senado Federal (PLS) e na Câmara dos Deputados (PLC), com o objetivo de alterar o Código Florestal brasileiro. Estes Projetos de Lei são, de uma forma geral, destinados: (i) a diminuir a área da propriedade mantida a título de reserva legal, como é o caso do PLS nº 395 de 2005 e do PLC nº 1207 de 2007; (ii) a incentivar a recomposição da reserva legal, caso dos PLS de nº 191 de 2003 e 110 de 2005; (iii) a fornecer incentivos fiscais e creditícios aos proprietários que cumprirem as exigências legais ou mantiverem área de reserva legal superior ao exigido em lei – por exemplo, PLS nº 304 de 2007, PLS nº 34 de 2008 e PLS nº 65 de 2008; e (iv) a permitir a Reserva Legal em bloco, por exemplo, PLC 93 de 2007.

Dentre os projetos acima citados, destaca-se o PLS nº 395 de 2005<sup>65</sup> destinado, entre outras coisas, a alterar o artigo 16 do Código Florestal, permitindo ao Poder Executivo diminuir a área de Reserva Legal nas propriedades situadas na Amazônia Legal de 80 para 50%, o que pode aumentar muito a área de floresta desmatada na região.

---

<sup>65</sup> O Projeto de Lei do Senado nº395 de 2005 é de autoria do Senador Álvaro Dias.

A disputa em torno dos limites estabelecidos para a Reserva Legal na Amazônia ultrapassou a esfera do poder legislativo, gerando um conflito entre os ministros do meio ambiente e da agricultura, retratado pela imprensa em janeiro de 2009. Nessa ocasião, o Ministro da Agricultura<sup>66</sup> acusou o Ministro do Meio Ambiente<sup>67</sup> de se utilizar de estratégias midiáticas para atingir a opinião pública, dando início a uma discussão que só terminou após a interferência do Presidente da República (O GLOBO, 2009)<sup>68</sup>. Apesar das disputas travadas entre os dois, no dia 05 de fevereiro de 2009 foi aprovada pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional – composta por representantes de 13 ministérios – uma medida que reduz a área de Reserva Legal às margens da Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) e da Transamazônica (BR-230) para 50% da propriedade. A medida terá ainda que ser aprovada pelo CONAMA podendo, então, passar a Decreto Presidencial. Esta medida, além de beneficiar os proprietários que descumpriram a lei ambiental até 2005, isentando-os do compromisso de recomposição de 80% da vegetação da propriedade, abre um precedente que pode ser usado para pressionar pela flexibilização da legislação em outras áreas da Amazônia.

Para além da polêmica envolvendo a demarcação dos seus limites, o debate em torno da reserva legal na Amazônia torna evidente que os grupos ligados às diferentes concepções sobre desenvolvimento e sustentabilidade na região irão perceber de forma diferente tal política. Assim, sob o ponto de vista preservacionista, ela será interpretada positivamente devido aos benefícios potenciais que proporciona à proteção da biodiversidade. Por outro lado, para uma racionalidade economicista, onde a prioridade tende a ser o desenvolvimento da região através de atividades como criação de gado e plantação de grãos, ela é entendida como um mecanismo desfavorável por delegar áreas que poderiam ser usadas por tais atividades para a conservação da floresta. Como citado no capítulo anterior, é comum encontrar no discurso de atores que fazem uso da racionalidade econômica argumentos ligados aos prejuízos de proprietários rurais decorrentes da limitação de corte da reserva legal e à necessidade de mecanismos compensatórios.

Na esfera da racionalidade econômica, encontram-se os projetos de lei de alteração do Código Florestal que buscam a inclusão da reserva legal nos mecanismos de mercado, conferindo incentivos fiscais ou benefícios pecuniários àqueles que preservam mais que o exigido ou mesmo àqueles que simplesmente cumprem a lei, preservando o que ela exige. Um exemplo de projetos

---

<sup>66</sup> O atual Ministro da Agricultura é Reinhold Stephanes.

<sup>67</sup> O atual Ministro da Agricultura é o deputado federal Carlos Minc.

<sup>68</sup> “Lula baixa lei do silêncio”. O GLOBO, 27/01/2009.

com este objetivo em tramitação no Congresso Federal é o Projeto de Lei do Senado nº 304 de 2007, que tem como objetivo isentar áreas preservadas além do exigido pela legislação do Imposto Territorial Rural (ITR), baseado, segundo a autora do projeto<sup>69</sup>, no conceito das políticas de compensação pela preservação do meio ambiente. Outro projeto com objetivo semelhante é o PLS nº 65 de 2008, que busca fornecer incentivos fiscais aos proprietários rurais que mantiverem área de reserva legal igual à exigida em lei ou maior. Segundo o autor do projeto<sup>70</sup>, o elevado custo econômico do não uso das áreas destinadas à reserva legal, ainda que justificado por 'objetivos de natureza plural', deveria ser recompensado.

As áreas de proteção permanente e a reserva legal, como referido anteriormente, podem ser de grande utilidade à conservação da diversidade biológica e à manutenção dos serviços prestados pelos ecossistemas (i.e., manutenção dos lençóis d'água, estocagem de carbono, interações com a regulação climática etc.), estando de acordo com os objetivos estabelecidos no Código Florestal – como o uso sustentável dos recursos, conservação e reabilitação dos processos ecológicos, e conservação da biodiversidade. Nesse sentido, a Reserva Legal é coerente também com a garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigindo que a propriedade rural cumpra sua função social.

Assim, a legislação referente à Reserva Legal, somada ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei 9.985 de 2000), possui o potencial de minimizar os danos ambientais do processo de desenvolvimento econômico na região, fundamentado no argumento da função social da propriedade, institucionalizada na CF de 1988, para legitimar a exigência da manutenção de áreas de floresta dentro de propriedades privadas, proporcionando oportunidades de conservação para a região amazônica que inexistiriam sem esta obrigatoriedade. Entretanto, dois processos distintos tornam grande extensão do bioma amazônico ameaçado por uma série de atividades econômicas ali desenvolvidas: primeiramente, a não observância das normas legais referentes ao uso dos recursos em propriedades rurais (como a Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente); em segundo lugar, as pressões pela flexibilização da legislação ambiental brasileira, exemplificada nesta seção através do debate em torno do Código Florestal.

No decorrer deste capítulo foram discutidas, com base no quadro analítico construído no capítulo anterior, três políticas que têm reflexos diretos na região amazônica. A primeira delas, o

---

<sup>69</sup> O Projeto de Lei do Senado nº 304 de 2007 é de autoria da Senadora Serys Slhessarenko.

<sup>70</sup> O Projeto de Lei do Senado nº 65 de 2008 é de autoria do Senador Expedito Júnior.

ARPA, é uma política pública com forte viés preservacionista, dirigida especificamente para o aumento das áreas protegidas na região. Existe neste programa um forte predomínio dos princípios da racionalidade ecológica, refletido na sua estratégia de conservação da biodiversidade com base no conceito de Unidades de Conservação e na prioridade, entre estas áreas, para aquelas nas quais é permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais (UCs de Proteção Integral).

Em seguida, foi analisado como ocorre a incorporação dos princípios atribuídos às diferentes racionalidades em uma política de âmbito nacional: o Programa de Aceleração do Crescimento, do qual foram discutidos apenas as intervenções referentes à região amazônica. Este programa, como foi visto ao longo do capítulo, é fortemente influenciado pela racionalidade econômica, com incorporação do discurso desenvolvimentista.

A terceira política abordada neste capítulo é um plano recente, lançado em 2008, o Plano Amazônia Sustentável, que tem como objetivo central a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. Com este plano, o governo federal tenta estabelecer um acordo em torno do desenvolvimento da região através da incorporação (ao menos formal) de uma série de princípios das três racionalidades identificadas neste trabalho. Entretanto, mesmo reconhecendo este fato, é possível afirmar que existe o predomínio da racionalidade econômica sobre as demais racionalidades, sobretudo quando são analisadas as estratégias de implementação do plano nele descritas.

Por último, através da discussão sobre as disputas em torno das alterações do Código Florestal, foi possível ilustrar como os diferentes discursos são acionados pelos representantes políticos vinculados ao poder legislativo. Como pôde ser percebido, tal debate encontra-se fortemente polarizado entre atores que fazem uso do discurso desenvolvimentista na justificação da diminuição da área com restrições dentro das propriedades na região amazônica e aqueles mais identificados ao discurso preservacionista (ou racionalidade ecológica), que defendem a manutenção da RL de 80% da área da propriedade na Amazônia com o objetivo de conservação da diversidade biológica.

De uma forma geral, a discussão apresentada demonstra como as políticas desenvolvidas para a região são alvo da disputa de diversos grupos de interesse que fazem uso de distintos discursos para legitimação de suas demandas e ideologias. Por outro lado, quando consideradas as políticas desenvolvidas nos anos anteriores – dominadas pela racionalidade econômica e por

uma concepção desenvolvimentista –, principalmente no início da incorporação econômica da Amazônia (ver Capítulo 1), e comparadas com as políticas concebidas na atualidade, vemos que vem ocorrendo uma progressiva incorporação de outras racionalidades (racionalidade ecológica e racionalidade socioambiental), ainda que isso não ocorra de forma a alcançar um equilíbrio entre as propostas dos atores que fazem uso de cada um dos discursos a elas associados. O que a análise indica, para além do predomínio da concepção vinculada à racionalidade econômica, é que o cenário político da Amazônia, incluindo as políticas ali implementadas e os atores sociais que dele tomam parte, tornou-se mais complexo e diversificado, abrindo novas possibilidades em termos de projetos para a região.

## Considerações finais

Esta dissertação teve como objetivo realizar uma análise das políticas públicas federais com influência na dinâmica recente da Amazônia, identificando as concepções acionadas na busca da sua legitimação e os posicionamentos políticos em torno dos rumos da região no que concerne às propostas para o desenvolvimento econômico e a preservação da biodiversidade.

Como foi visto ao longo deste trabalho, a história da Amazônia brasileira é permeada por conflitos de diversas ordens, desde os conflitos geopolíticos originados na disputa pelo território nos primeiros séculos de colonização portuguesa até conflitos de terra atuais na fronteira em plena atividade do sudeste da região. Nesta perspectiva, o processo de desenvolvimento da Amazônia pode ser melhor apreendido a partir do conceito de conflito ambiental, uma vez que as disputas neste território se dão, em geral, pela apropriação diferencial de recursos – como a terra, a floresta, a ictiofauna etc. – e pela definição dos espaços onde serão alocados os danos deste processo, por exemplo, o alagamento de áreas com a expulsão de famílias para a construção de hidrelétricas e a poluição hídrica ocasionada pelo garimpo. Soma-se a isso o fato de várias das atividades desenvolvidas na região ameaçarem as atividades de outros grupos sociais. Exemplos deste processo são a interrupção das atividades das 'quebradeiras de coco de babaçu' pela apropriação da terra e pela derrubada das florestas de babaçu para a implantação de outras atividades e o uso dos recursos da floresta por grupos indígenas nômades que se encontra ameaçado pelo fogo e pelo desmatamento. Nestes dois exemplos, fica claro como os diversos usos de recursos da floresta, que podem ocorrer sem a necessidade do estabelecimento de propriedades privadas, são impactadas pela apropriação da terra na Amazônia e pelo desflorestamento.

Ainda com base no conceito de conflito ambiental, pode-se dizer que cada um dos grupos que tentam impor suas práticas materiais travam também batalhas simbólicas na justificação de seus projetos para a Amazônia. No campo simbólico, portanto, diversas concepções relativas à natureza e à Amazônia se contrapõem. O resgate de como ocorreu a construção da imagem da região ao longo da história do país e sua incorporação à economia nacional foi, a nosso ver, de suma importância não só para a compreensão das concepções contemporâneas sobre a Amazônia, mas também para o entendimento da origem de muitos dos conflitos que ali se desenrolam.

Como foi tratado no primeiro capítulo, a imagem construída sobre a Amazônia brasileira – algumas vezes por ignorância, outras por conveniência política – esteve sempre fortemente identificada ao vazio demográfico, ao atraso tecnológico e à abundância/inesgotabilidade de recursos, com acentuada desconsideração pelas especificidades dos ecossistemas e das populações locais. Para esta imagem contribuíram – além dos mitos criados no início da colonização portuguesa, referentes às riquezas da região (como o mito do Eldorado) e aos seus habitantes (as índias Amazonas, por exemplo) – as políticas empreendidas no início do esforço de integração da Amazônia à economia nacional, a partir da segunda metade do século passado. Tais políticas contribuíram, sobretudo, para a visão da região como fonte de recursos e riquezas para o país, ao incentivarem atividades intensivas em recursos e energia (voltadas, principalmente, para o mercado internacional) e assentamentos agrários para camponeses expulsos das regiões mais desenvolvidas onde ocorria forte concentração fundiária. Ao longo do século XX, paralelamente a estas políticas de incorporação econômica, ocorreu um incipiente e progressivo processo de formulação de políticas ambientais que tentavam frear os danos do desenvolvimento na região, estabelecendo limites para o desmatamento em propriedades privadas (Reservas Legais), instituindo espaços especialmente protegidos (Unidades de Conservação) e regulamentando as atividades potencialmente poluidoras – Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), Sistema de Licenciamento Ambiental de Atividades Potencialmente Poluidoras (SLAP), entre outras.

A despeito das iniciativas de preservação adotadas, persistem na Amazônia diversas pressões à substituição da floresta, entre as quais, destacam-se atividades econômicas tais como a criação de gado bovino, o cultivo de grãos (sobretudo da soja, que atinge altos preços no mercado internacional) e a extração de madeira. Não obstante, outras atividades, como a geração de energia em hidrelétricas e a mineração, ameaçam, de diversas formas, a biodiversidade regional (alagamento de extensas regiões, distúrbios nas comunidades de peixes, poluição hídrica, etc.) além de contribuírem para a ocorrência de conflitos entre os diversos atores amazônicos. Entre os atores envolvidos nesses conflitos, cabe mencionar as populações tradicionais, grupos indígenas, quilombolas, pequenos proprietários, garimpeiros, grileiros, madeireiros, criadores de gado, grandes empresas agroexportadoras, etc. Como resultado deste processo, temos atualmente, uma Amazônia caracterizada por fortes desigualdades sociais e taxas oscilantes de desmatamento, preocupando não apenas atores nacionais mas também internacionais.

No segundo capítulo, parte-se da compreensão de que estes conflitos ocorrem não apenas no campo material, mas também no campo simbólico, no qual se desenvolve um embate de valores, princípios e concepções usados para legitimar os projetos de cada um destes atores (ACSELRAD, 2004). Assim, constrói-se uma tipologia de matrizes discursivas, inspirada em Enrique Leff (2007), com o objetivo de diferenciar e analisar os discursos e princípios acionados por diferentes grupos, aqui relacionados a práticas ou comportamentos distintos em relação à proteção da natureza na Amazônia. É possível identificar, assim, três racionalidades com relação aos conceitos fundamentais na construção dos discursos em torno da relação sociedade-natureza, às formas concebidas de uso da natureza e à melhor maneira de conservação dos recursos: racionalidade econômica (subdividida em desenvolvimentista e mercantilização da natureza); racionalidade ecológica; e racionalidade socioambiental.

Na racionalidade econômica, os princípios fundamentais são a busca pelo crescimento econômico e rentabilidade, sendo que, enquanto do ponto de vista desenvolvimentista a floresta é vista como um obstáculo ao desenvolvimento econômico, na concepção aqui denominada de mercantilização da natureza, os serviços prestados pelo ecossistema são incorporados ao mercado – principalmente através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) – passando a ser economicamente vantajosa a manutenção da floresta em pé. Neste caso, somam-se aos princípios de crescimento econômico e rentabilidade o conceito de mercado, concebido como principal mecanismo regulador do uso das áreas naturais. Com efeito, para Becker (2006, p. 39) neste processo “dilata-se a esfera da mercadoria, e novas mercadorias fictícias estão sendo criadas, como é o caso do ar, da vida e da água”.

Como princípios fundamentais da racionalidade ecológica, figuram a preservação da natureza e a valorização da ciência, sendo o uso das áreas naturais considerado nocivo e contraditório com o princípio da preservação. Na legislação brasileira, um dos dispositivos identificados com o preservacionismo para a conservação da natureza é o estabelecimento de unidades de conservação de proteção integral de propriedade estatal<sup>71</sup>.

A racionalidade socioambiental, por sua vez, tem como conceitos fundamentais a democracia participativa, a justiça social, a igualdade no acesso aos recursos e a valorização da diversidade cultural. Nesta racionalidade, a dicotomia entre uso econômico de áreas naturais e preservação é superada, sendo os usos sustentáveis (específicos para cada ecossistema) desejáveis

---

<sup>71</sup> Estas formas, na legislação ambiental coexistem com modalidades mais flexíveis de áreas sob proteção estatal e com UCs privadas (RPPNs), além das áreas de proteção dentro de propriedades rurais (RL e APP).

tanto do ponto de vista ecológico quanto do social. Neste sentido, as unidades de conservação que possibilitam a permanência das populações tradicionais são tidas, dentre as áreas protegidas previstas na legislação brasileira, como a melhor forma de conservação dos recursos e garantia do acesso a eles.

No último capítulo são discutidas algumas das políticas públicas implementadas pelo governo federal na Amazônia, analisando-se a forma como estas incorporam os princípios das diferentes racionalidades anteriormente descritas. Algumas delas parecem incorporar de forma mais evidente os princípios de apenas uma das racionalidades, como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento, que incorpora quase integralmente a concepção da racionalidade econômica desenvolvimentista. Por outro lado, na busca do consenso entre os diversos interesses em disputa, algumas políticas podem incorporar princípios das diversas racionalidades, como é o caso do Plano Amazônia Sustentável. Entretanto, como indicado na análise desta política, as concepções de cada uma das racionalidades são incorporadas de maneira desigual ao longo do plano, sendo algumas vezes considerados princípios conflitantes em seu conteúdo. Tal processo talvez possa ser explicado pela busca do consenso, que caracteriza a natureza das políticas públicas, e do exercício da hegemonia (no sentido atribuído por Gramsci ao termo) necessária para a legitimação do controle e do poder sobre a região.

A outra política analisada, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), incorpora primordialmente os princípios relacionados à racionalidade ecológica. Contudo, também é possível identificar no seu escopo a incorporação de elementos de outras racionalidades, como é o caso da incorporação da racionalidade socioambiental. Na seção onde é apresentado o debate acerca das mudanças propostas no Código Florestal, também podemos perceber como os diferentes atores acionam as distintas racionalidades, mais vinculadas, ora ao viés desenvolvimentista, ora ao viés da mercantilização da natureza, para justificar os projetos de lei defendidos pelos mesmos. Neste capítulo, portanto, observa-se que o quadro das matrizes discursivas, como ferramenta teórica permite uma análise crítica das políticas públicas ao possibilitar a compreensão das concepções e disputas de interesses que ocorrem em torno delas.

Não obstante, é importante que se ressalte os limites da presente pesquisa, tendo em vista que foram selecionadas apenas três políticas públicas federais que concernem diretamente à região amazônica. No entanto, uma análise mais abrangente demandaria que fosse considerado um maior número de políticas de âmbito federal, além de políticas desenvolvidas pelos governos

estaduais e municipais da Amazônia. A escolha das políticas, como explicitado ao longo do texto, levou em consideração a abrangência regional – caso do ARPA e do PAS – ou nacional, neste caso optando-se por uma política com forte influência na dinâmica regional amazônica – o PAC – o que tornou a análise, apesar de limitada, bastante diversificada e interessante.

Considerando a análise realizada, é possível confirmar a hipótese levantada no início deste trabalho. Ou seja, consideramos que esta pesquisa ilustrou a existência de múltiplos conflitos e contradições entre as concepções e orientações incorporadas pelas políticas públicas desenvolvidas na Amazônia, que tornam o projeto de desenvolvimento da região objeto de disputa, envolvendo diferentes atores sociais. Nesse sentido, caberia indagar sobre os resultados e impactos da implementação simultânea de uma política com forte viés preservacionista (ARPA), coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, e de um plano de desenvolvimento (PAS) que, ao que tudo indica, vem sendo orientado para o desenvolvimento econômico da região (ainda que se diga sustentável), e cuja coordenação foi recentemente delegada ao Ministério de Assuntos Estratégicos<sup>72</sup>.

De uma maneira geral, é possível ver a história da Amazônia brasileira sob a ótica da disputa entre estas racionalidades que, em diferentes momentos e dependendo da conjuntura política, exercem maior ou menor influência sobre as políticas elaboradas para a região, com conseqüências diretas sobre seus ecossistemas e habitantes. Se, em um primeiro momento de integração nacional ocorrido na segunda metade do século XX, houve clara predominância da racionalidade econômica e desenvolvimentista, a despeito de esforços pontuais de mitigação dos efeitos deste processo, pode-se perceber que no final do século, especialmente a partir de 1985, inicia-se um movimento de contestação desta racionalidade.

Neste momento, possibilitada pela redemocratização do país, ocorre a emergência de novos atores ao cenário político brasileiro: os movimentos sociais amazônicos e organizações não governamentais. Estes, aliados ao movimento ambientalista internacional, iniciam uma batalha contra o modelo essencialmente desenvolvimentista até então adotado para a região. A partir daí, duas novas racionalidades (no contexto amazônico) confrontam a racionalidade econômica hegemônica: a racionalidade ecológica – que volta suas preocupações mais para os desequilíbrios ecológicos ocasionados pelo desenvolvimento da região – e a racionalidade socioambiental, que

---

<sup>72</sup> Essas contradições causaram, no último ano, certo desconforto no governo, sendo atribuída a saída da ministra do meio ambiente, Marina Silva, ao conflito existente entre diversos setores do governo sobre a tomada de decisões a respeito do futuro da região.

centra seu interesse nos processos desiguais de acesso aos recursos e de destinação dos efeitos nocivos do desenvolvimento.

A emergência de atores que fazem uso destas duas racionalidades tem reflexos concretos nas políticas públicas, através da intensificação da criação de unidades de conservação (influenciada principalmente pelos princípios da racionalidade ecológica) e da inclusão, no escopo da legislação vigente, de unidades de uso sustentável que buscam garantir os direitos territoriais e o acesso aos recursos de populações tradicionais como atendimento às demandas dos movimentos sociais amazônicos.

Contribuíram também para as mudanças ocorridas nas duas últimas décadas do século XX a crise econômica dos anos 80 no Brasil, que ocasiona uma ruptura do planejamento territorial por parte do estado, e a introdução da agenda neoliberal no país, abrindo espaço para a atuação de inúmeras organizações não governamentais que se multiplicam neste período de redução da ação estatal.

Uma inflexão neste processo de redução do papel do Estado no planejamento regional ocorre na segunda metade da década de 1990 quando, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, é lançado o PPA 1996-1999, intitulado Brasil em Ação. A partir deste momento, ações de fortalecimento dos 'eixos nacionais de desenvolvimento' são reforçadas pelos programas de governo seguintes que reiteram o compromisso de realização de diversas obras previstas neste plano, inclusive de algumas embargadas por problemas ambientais (MELLO, 2006).

Quase que concomitantemente à retomada do papel do estado no planejamento territorial, ocorre um outro processo que exerce forte influência nas concepções contemporâneas sobre a natureza: a negociação do Protocolo de Kyoto (que se dá na terceira conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em 1997) contribui para o fortalecimento de uma concepção mercantilista da natureza. Nesta concepção, recursos e serviços prestados pelo meio ambiente são incorporados ao mercado que passa a regular o uso do mundo natural.

As deficiências apontadas ao longo do texto neste discurso da mercantilização da natureza, bem como os danos do modelo desenvolvimentista e a dualidade criada pela racionalidade ecológica preservacionista indicam, do nosso ponto de vista, ser a racionalidade socioambiental um caminho possível para a sustentabilidade no contexto amazônico. A superação da dicotomia desenvolvimento versus preservação da natureza, ao lado dos princípios da democracia

participativa e da valorização da diversidade cultural são especialmente importantes numa região com indicadores sociais tão distantes do resto do país e com tamanha diversidade social e ambiental. Os desafios na perspectiva da justiça social e ambiental (ACSELRAD, s/d) são, entretanto, imensos, não apenas na forma desta racionalidade adquirir apoio de outros atores vinculados a diferentes racionalidades, mas também na construção dos mecanismos para operacionalizar o desenvolvimento regional com equidade e sustentabilidade na amazônia brasileira. Não obstante, esta racionalidade permite um olhar crítico sobre as políticas públicas exatamente pela possibilidade de uma reconciliação entre sociedade e natureza, há muito distanciados pelos paradigmas reducionistas vigentes.

Vale destacar que, a nosso ver, a existência destes inúmeros conflitos entre concepções divergentes sobre o uso dos recursos naturais na Amazônia e sobre as orientações que devem seguir as políticas públicas na região são, em parte, positivas, na medida em tornam o terreno fértil para um debate mais democrático e qualificado entre os atores sociais amazônicos.

Por último, mas não menos importante, cabe lembrar que o futuro da região depende não apenas das disputas travadas internamente entre atores guiados por distintas racionalidades e das políticas implementadas pelo governo brasileiro, mas também do contexto internacional, principalmente no que diz respeito aos países da América do Sul que englobam porções da bacia amazônica. Neste sentido, seria interessante aprofundar o conhecimento sobre as ações da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) bem como os desdobramentos da instalação de sua Secretaria Permanente em Brasília a partir de 2003. Ao que parece, os países membros do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978, buscam o fortalecimento institucional do grupo, o que pode ter reflexos positivos na discussão acerca da soberania dos países amazônicos na gestão da floresta, da integração sul-americana, do desenvolvimento e da preservação da região. Da mesma forma, como explicitado ao longo do texto, as intervenções da Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) podem influenciar de forma decisiva a ocupação e o desenvolvimento de atividades econômicas na região, com impactos sobre a estrutura social e ambiental da Amazônia brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

ACORDO SUDAM/PNUD. Diagnóstico e Cenarização Macrosocial da Amazônia Legal: panorama social da região amazônica – 1970/1996. Belém, 2001. 93 P.

ACSELRAD, Henri. Meio Ambiente e Justiça – estratégias argumentativas e ação coletiva. Disponível em: <http://209.85.215.104/search?q=cache:a1L3Kwudrb8J:homologa.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/henriacselrad.pdf+meio+ambiente+e+justi%C3%A7a+estrat%C3%A9gias+argumentativas+e+a%C3%A7%C3%A3o+coletiva&hl=pt-PT&ct=clnk&cd=1&gl=br>. s/d.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Henrich Boll, 2004. p. 13-35.

ALVES, Diógenes., 2001. O Processo de Desmatamento na Amazônia. *Parcerias Estratégicas*, 12:259-275.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O Método nas Ciências Sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O Método nas Ciências Naturais e Sociais*. São Paulo: Pioneira, 2004.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: *Políticas públicas e Gestão Local*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BECKER, Bertha K., 2001. Revisão das Políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Estudos Avançados*, 12: 135-159.

BECKER, Bertha K., 2005. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, 19 (53): 71-86.

BECKER, Bertha K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 168 p.

BECKER, Bertha K., 2007. Reflexões sobre a Geopolítica e a Logística da Soja. In: BECKER, Bertha; ALVES, Diógenes; COSTA, Wanderley Messias da (orgs.). *Dimensões Humanas da Biosfera Atmosfera na Amazônia*. São Paulo: Edusp, 2007. p. 113-128.

BORGES, Sérgio Henrique; IWANAGA, Simone; MOREIRA, Marcelo; DURIGAN, Carlos César. 2007. Uma análise geopolítica do atual sistema de unidades de conservação na Amazônia Brasileira. *Política Ambiental*. Conservação Internacional Brasil, Belo Horizonte: 42p.

BOURDIEU, Pierre. Espaço Social e Espaço Simbólico. In: *Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação*. Tradução Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papius, 1996. p. 13-33.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL, 2008. Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. 112 p.

BRASIL. Código Florestal Brasileiro. Lei nº 4771 de 1965.

BRASIL. Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC. Lei nº 9985 de 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, 2007. O Processo Histórico do Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acesso em: 25/08/2007.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. *Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CASTRO, Edna, 2005. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, v8 (2): 5-39.

CASTRO, Maria Helena de. 1989. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Caderno de Pesquisa*, nº 12. Campinas – Unicamp. 18p.

CARDOSO, Adauto Lúcio & SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Avaliação de Políticas Públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In: OLIVEIRA, Adão Francisco e NASCIMENTO, Claudemiro Godoy. *Cidades Sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento*. Goiânia: Ed. UCG, 2006. p. 79-131.

CELENTANO, Danielle; VERÍSSIMO, Adalberto. O avanço da fronteira na Amazônia: do boom ao colapso. Belém, PA. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2007. 43 P.

CHIAVENATO, Júlio José. *As lutas do povo brasileiro: do "descobrimento" a Canudos*. 16.ed. São Paulo: Moderna, 1988. 119 p.

CHOMITZ K. M. & THOMAS T. S., 2003. Determinants of Land Use in Amazônia: a Fine-Scale Spatial Analysis. *Amer. J. Agr. Econ.*, Vol. 85 (4): 1016-1028.

COCHRANE, M.A. 2001. Synergistic Interactions Between Habitat Fragmentation and Fire in Evergreen Tropical Forests. *Conservation Biology*. V. 15, nº6: 1515-1521.

COSTA, Wanderley Messias da, 2007. Tendências Recentes na Amazônia: os Sistemas Produtivos Emergentes. In: BECKER, Bertha; ALVES, Diógenes; COSTA, Wanderley Messias da (orgs.). *Dimensões Humanas da Biosfera Atmosfera na Amazônia*. São Paulo: Edusp, 2007. 178 p. Cap. 4, p. 81-111.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus. 1989. 142 p.

DALY, Herman. 2004. Crescimento Sustentável? Não, obrigado. *Ambiente e Sociedade*, 7 (2): 197-201.

DI PIETRO, M. S. Z. Restrições do Estado Sobre a Propriedade Privada. In: *Direito Administrativo*. 14ª edição. Ed. Atlas. São Paulo 2002.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. Sao Paulo, Ed. Hucxitec. 1996. 160 p.

DIEGUES, Antônio Carlos. *A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo, NUPAUB/USP, 2008. 193 p.

EAGLER, Paulo César Gonçalves; IBANEZ, Maria das Graças Vilela. Construindo Pontes entre Geração de Conhecimentos e a Formulação de Políticas Públicas. In: *Dimensões Humanas da Biosfera-Atmosfera na Amazônia*. Orgs. BECKER, Berta; ALVES, Diógenes; COSTA, Wanderley da. São Paulo: EDUSP. 2007. p. 167-174.

FEARNSIDE, Philip. M. 1987. Deforestation and International Economic Development Projects in Brazilian Amazônia. *Conservation Biology*, vol. 1, nº3: 214-221.

FEARNSIDE, Philip M. 2001. As Florestas no Acordo do Clima. *Ciência Hoje*, vol. 29 (171): 60-62.

FEARNSIDE, Philip. M. 2006. Desmatamento na Amazônia: Dinâmica, Impactos e controle. *Acta Amazônica*, vol. 36 (3): 395-400.

FEARNSIDE, Philip. M. 2008. Amazon Forest maintenance as a source of environmental services. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 80 (1). Rio de Janeiro.

FEARNSIDE. s/d. O Cultivo da Soja como Ameaça para o Meio Ambiente na Amazônia Brasileira.

FERNANDEZ, Fernando Antônio dos Santos. *O Poema Imperfeito - Crônicas de Biologia, Conservação da Natureza, e seus Heróis*. Curitiba, Ed. da Universidade Federal do Paraná/ Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. 260 p.

FIGUEIREDO, Marcos Faria, FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. 1986. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, 1(3): 107-127.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNUR), 2007. O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Programa de Aceleração do Crescimento: desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável com cidades justas e democráticas na Amazônia. Boletim do FNUR – nº37/3, 18/abril/2007. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>; acesso em: 15/março.

FREITAS, S. R. ; BOHRER, C. B. A. ; REIS, E. J. ; PFAFF, A. ; SOUZA, P. A. V.. Relações entre fragmentação florestal, desmatamento e desenvolvimento socioeconômico no Estado do Acre. In: VII Congresso de Ecologia do Brasil, 2005, Caxambu. Anais do VII Congresso de Ecologia do Brasil, 2005.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Publifolha. 2000. 276 p.

GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. Legislação Ambiental. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/contratobid/leis/index.html>. Acesso em: jane de 2009.

GOVERNO FEDERAL. s/d. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA, 2007. Resultados PRODES ago/2005 a jul/2006, Projeção DETER ago/2006 a jul/2007. Disponível em: [http://www.institutopnbe.org.br/upload/arquivo\\_download/1856/desmatamento.pdf](http://www.institutopnbe.org.br/upload/arquivo_download/1856/desmatamento.pdf)> Acesso em: 31/out/2007.

GUIMARÃES J. R. S.; JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu. Anais do Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2004.

HARDIN, Garrett., 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248.

IBGE, Censo 2000. CD room.

IBGE, Mapa de Biomas do Brasil, 2004.

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2007.

INESC, 2007. Os Riscos da IIRSA e do PAC para a Amazônia. *Orçamento e Política Socioambiental*, nº 20. 12p.

LAURANCE, W. F., DELAMÔNICA, P., LAURANCE S. G., VASCONCELOS H. L., LAURANCE, W.F., M.A.COCHRANE, , S. BERGEN, , P.M. FEARNSIDE, P. DELAMONICA, C. BARBER, S. D'ANGELO & T. FERNANDES, 2001. The future of the brazilian Amazon. *Science*, 291: 438-439.

LAURANCE F. W., et al. 2002. Predictors of deforestation in the brazilian amazon. *Journal of Biogeography*, 29: 737-748.

LAURANCE, W.F., A.K. ALBERNAZ, P.M. FEARNSIDE, H.L. VASCONCELOS, L.V. FERREIRA, 2004. Deforestation in Amazonia. *Science*, 304: 1109.

LEFF, Enrique. Cálculo Econômico, políticas Ambientais e Planejamento do Desenvolvimento: a difícil valorização do ambiente. In: *Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Edifurb, Blumenau, 2000. 373 p.

LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental*. São Paulo (4ª ed.): Cortez, 2007. 239 p.

- LEOPOLDI, 2002. Rousseau – estado de natureza, o “bom selvagem” e as sociedades indígenas. *Alceu*, vol. 2 (4): 158-172 p.
- MARGULIS, Sérgio, 2003. Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira. Brasília: Banco Mundial. 100 p.
- MARTINEZ-ALIER, Juan. *Da Economia Ecológica ao Ecologismo Popular*. Blumenau: EDIFURB, 1998 362p.
- MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta; GARAY, Irene. 2004. A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, nº9. Salvador: p. 83-93
- MELLO, Márcia Cristina Santiago de. *Relações entre Desenvolvimento Socioeconômico e Fragmentação Florestal na Amazônia Legal: estados de Mato Grosso e Rondônia*. Niterói, 2007. Dissertação, Mestrado em Ciência Ambiental – PGCA.
- MELLO, Neli Aparecida. *Políticas Territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annalumbre, 2006. 410 p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA, 2002. Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Documento para discussão pública.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA, 2003. Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Documento de Programa do Governo Brasileiro.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007. Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Relatório de atividades (agosto de 2006 – agosto de 2007).
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 1996-1999 – Novos Conceitos. Brasília, 1995. Disponível em:  
[www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/publicacoes/desafio\\_governamental.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/publicacoes/desafio_governamental.htm). Acesso em: 29/02/2008.
- MOTTA, Ronaldo S. da; FERRAZ, Cláudio; YOUNG, Carlos E. F.; AUSTIN, Duncan; FAETH, Paul. 2000. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e o Financiamento do Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA. 46 p.
- MORTON, Douglas C.; DEFRIES, Ruth S.; SHIMABUKURO, Yosio E.; ANDERSON, Liana O.; ARAI, Egidio; ESPIRITO-SANTO, Fernando del Bon; FREITAS, Ramon; MORISETTE, Jeff. 2006. Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon. *PNAS*, 103 (39): 14637–14641 p.

NEPSTAD, Daniel, CAPOBIANCO, João Paulo, BARROS, Ana Cristina, CARVALHO, Georgia, MOUTINHO, Paulo, LOPES, Urbano, LEFEBVRE, Paul. *Avança Brasil: Os Custos Ambientais para a Amazônia*. Belém: Gráfica e editora Alves, 2000. 24p.

NEPSTAD, D., CARVALHO G., BARROS, A. C., ALENCAR, A., CAPOBIANCO, J. P., BISHOP, J., MOUTINHO, P., LEFEBVRE, P., SILVA Jr., U. L. 2001. Road paving, fire regimes feedbacks, and the future of Amazon forests. *Forest Ecology and Management*. 5524: 1-13.

PERES, Carlos.A. 2001. Synergistic Effects of Subsistence Hunting and Fragmentation on Amazonian Forest Vertebrates. *Conservation Biology*. V. 15, n°6: 1490-1505.

PEREZ, Luís Henrique, BARBOSA, Marisa Zeferino. 2005. Evolução das Exportações de Soja Brasileira em Grão, 1996 a 2004. *Informações econômicas*, 35 (10): 16-31 p.

PFAFF, Alexander S. P., 1999. What Drives Deforestation in the Brazilian Amazon?- Evidence from Satellite and Socioeconomic Data. *Journal of Environmental Economics and Management*, 37: 26-43.

PLATAFORMA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA, 2006. *Amazônia Sustentável e Democrática: os desafios do desenvolvimento com garantia dos direitos humanos*. 8 p. Disponível em: [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br).

PORTILHO, Fátima. A emergência internacional do discurso político sobre consumo e meio ambiente. In: *Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005. p. 39-65.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. *Amazônia, Amazônias*. 2ª edição. São Paulo: Contexto, 2005. 178 p.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense. 2006. 364 p.

SCANDAR NETO, Valdih João. *Síntese que Organiza o Olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses*. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação, Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais – ENCE.

SILVEIRA, José Paulo, 2001. Development of the Brazilian Amazon. *Science*, vol. 292: 1651-1652.

SOARES-FILHO, B. S., NEPSTAD D. C., CURRAN, L., CERQUEIRA G. C., GARCIA, R. A., RAMOS C. A., VOLL, E., MACDONALD, A., LEFEBVRE, P., SCHLESINGER, P., MCGRATH, D., 2005. Cenários de Desmatamento para a Amazônia. *Estudos Avançados*, 19 (54): 137-152.

SOARES-FILHO, B.S., NEPSTAD D. C., CURRAN, L., CERQUEIRA G. C., GARCIA, R. A., RAMOS C. A., VOLL, E., MACDONALD, A., LEFEBVRE, P., SCHLESINGER, P. 2006. Modeling Conservation in the Amazon Basin. *Nature*, 440: 520-523.

SMERALDI, Roberto & CARVALHO, Renata. A Amazônia e o Novo PPA: como aprender com as lições do Avanço Brasil. *Série debate sobre políticas públicas para a Amazônia na imprensa brasileira*. Vol. XIX. Dezembro 2002 – Fevereiro de 2003. p. 1-12.

THÉRY, Hervé., 2005. Situações da Amazônia no Brasil e no Continente. *Estudos Avançados*, 19 (53): 37-49.

THOMAS, Keith. *O Homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais: 1500-1800*. São Paulo. Cia das Letras, 1989.

VIANA, Virgílio. Bolsa Floresta. Disponível em: [www.sds.am.gov.br/programas\\_02.php?cod=5856299](http://www.sds.am.gov.br/programas_02.php?cod=5856299).

WEBER, Max. Conceitos Sociológicos Fundamentais. In: \_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, vol. 1. Brasília, Ed. UnB. Ano. 1994. Cap. 1, p. 5-35.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; FAUSTO, José Ricardo Brun. 1997. Valoração de Recursos Naturais como Instrumento de Análise da Expansão da Fronteira Agrícola na Amazônia. Rio de Janeiro: IPEA. 27 p.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)