

Dinâmicas territoriais, atores locais e políticas públicas

Edna Maria Ramos de Castro

RESUMO: A alteração territorial que presenciamos hoje na Amazônia resulta de importantes mudanças que ocorreram na sociedade e na economia nas últimas décadas, entre elas a diferenciação interna do uso do solo e da estrutura da propriedade. Por uma série de entradas no processo de mudanças por que passou a região amazônica nessas últimas décadas, chega-se sempre à conclusão sobre a tensão decorrente dos interesses pelos territórios por atores com estruturas de poder diversos e que devem ser consideradas para efeitos de limitar grandes desafios a um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. O objetivo desse enfoque, que privilegia o território amazônico é de poder também recriar as territorialidades, entendendo estas como as identidades com o lugar das quais derivam as estratégias de permanência e de desenvolvimento. A Amazônia, por uma via ou outra, está irremediavelmente ligada ao global e seu entendimento e preservação, a nosso ver, precisa considerar essa esfera da política econômica e ambiental mundializada.

PALAVRAS-CHAVE: Território; Políticas públicas; Globalização; Amazônia.

ABSTRACT: The territorial changes we are witnessing today in the Amazon results from major changes occurring in society and the economy in recent decades, including the internal differentiation of land use and structure of the property. For a number of entries in the changes undergone by the Amazon region in recent decades, it always comes to a conclusion about the tension caused by the territories interests by actors with different power structures and that should be considered to confine major challenges to a plan for sustainable development. The objective of this approach that focuses on Amazon region is also able to recreate the territoriality, understanding how these identities with the place from which they derive strategies to remain and development. The Amazon, for one way or another, is irremediably linked to global and its understanding and preservation, in our view, need to consider this sphere of economic policy and globalized environment.

KEYWORDS: Territory; Public policy; Globalization; Amazon.

Introdução

Na abordagem sobre o território, a relação entre atores sociais não é só de produção, mas, também, de conhecimento e de cumplicidade. O local percebido em suas dimensões concretas enquanto território de saber, de planejamento do desenvolvimento e de produção. Desta feita, o objetivo desse enfoque, que privilegia o território é de poder também recriar as territorialidades, entendendo estas como as identidades com o lugar das quais derivam as estratégias de permanência e de desenvolvimento. Essa perspectiva é ainda relevante e atual, por se tratar de uma tentativa de ressocialização do espaço contemporâneo, de encontrar uma forma de juntar a permanência no lugar e da sua história (social e ambiental) com a capacidade de criar um novo modelo de ação que oriente o presente.

Não se trata de produzir uma nova linguagem do território ou de criar uma nova sociedade, mas de tomar o território em sua dimensão múltipla que reúne vivências coletivas que lhe dão sentido e o potencial de recursos naturais, ambos relevantes à reprodução social e biológica dos grupos. Nesse sentido o território é construído socialmente.

O território aqui é entendido como o lugar de referência de um grupo. Referência que pode se constituir por meios diversos como a identidade étnica relacionada a um determinado espaço de posse de um grupo, de propriedade ancestral. Significa, portanto, que não é somente suporte técnico de uma atividade ou simbólico de uma organização, mas é sua psique e materialidade enquanto experiência partilhada coletivamente. Isso mostra o quanto o território pode ter múltiplas dimensões – quantitativas e qualitativas. E, por isso, é importante demonstrar, ainda, a maneira como ele participa na constituição da noção de espaço rural e de seu potencial para o desenvolvimento de estratégias locais sustentáveis com adesão de diferentes categorias de produtores familiares.

Amazônia: limitações e potencialidades para o desenvolvimento rural sustentável

Por uma série de entradas no processo de mudanças por que passou a região amazônica nessas últimas décadas¹, chega-se sempre à conclusão sobre a tensão decorrente dos interesses pelos territórios por atores com estruturas de poder diversos e que devem ser consideradas para efeitos de limitar grandes desafios a um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.

A Amazônia tornou-se um laboratório de experimentação de políticas voltadas para o território em escala local. Algumas, através de políticas estatais com enfoque ambiental, com linhas definidas pelos próprios programas e consultores, ou ainda em parceria com o GTA. Contudo, boa parte das experiências de gestão territorial decorre de iniciativas dos atores locais envolvidos em processos de planejamento e de gestão coletiva. Iniciativas de movimentos sociais em colaboração com organizações e redes de natureza diversa – igreja, sindicatos, associações, ambientalistas, mulheres e segmentos de pequenos produtores rurais organizados, em geral, em um leque de temas de trabalho – pequenos produtores familiares, seringueiros, quebradeiras de coco, castanheiros entre outros.

Dentre elas encontram-se iniciativas exitosas do ponto de vista dos ganhos econômicos ou de organização políticas ou simplesmente por terem incorporado dimensões da gestão e da modernização no âmbito do campesinato. A questão é saber que critérios utilizar para avaliar o sucesso da experiência. Esses resultados podem ter a ver simplesmente com o aumento da renda e de oportunidades de trabalho, ou ainda, com a potencialidade de recursos encontrados no território, em condições viáveis para exploração (o acesso a terra e aos recursos, ou a lagos e cursos d'água) ou, ainda, o aumento de empoderamento, de capital social contabilizado justamente pela capacidade de negociar e articular possibilidades de produção e de mercado, de instrumentos legais que permitam a garantia no território e de valorização de direitos.

¹ As referências à formação econômica, social e cultural dessa região é evidentemente fundamental para entender o presente, por trazer as linhas da constituição da cultura e das subjetividades dos atores e de suas ações na atualidade. Mais por um exercício de focalizar a questão do território no presente, para fins de planejamento e formulação de políticas públicas, fizemos esse corte temporal, nem sempre recomendado, pois a ocupação e vida social na Amazônia não começa a partir dos anos 60, com os governos militares.

Os balanços sobre perdas e ganhos sociais com a intervenção desenvolvimentista, não são auspiciosos. Pelo contrário, os índices, como o IDH, não refletem ganhos para os municípios e estados, a não ser em poucos municípios. Isso porque essa dinâmica é portadora de novas formas de desigualdade inter-regional e intrarregional e de marginalidade urbana. Um importante ganho quanto ao território tem sido provavelmente a titulação de terras por várias categorias de atores, embora não esconda o aumento das diferenças dos estratos de renda (poder) e, portanto, de desigualdade social. A atual estrutura da propriedade da terra mostra o quanto essa desigualdade se instalou na região, e o debate sobre a divisão territorial revela o jogo político entre atores que ocupam o espaço social nos diferentes estados da região.

O desenvolvimento de uma cultura urbana da Amazônia, melhor dizendo, de serviços se refletem nas demandas por mudanças nos territórios rurais, aparecendo de forma mais visível suas demandas por água potável, serviços de esgoto, escolas e postos de saúde, melhoria nas moradias e nos serviços de transporte. É importante destacar também os obstáculos, visando construir políticas públicas para reduzir os fatores impeditivos ao desenvolvimento sustentável. As estratégias seriam de minimizá-los, se não for o caso de sua eliminação. Esses impasses dificultam as iniciativas que buscam valorizar recursos territoriais específicos.

Amazônia entre o desenvolvimento territorial (local) e dinâmicas globais

A alteração territorial que presenciamos hoje na Amazônia resulta de importantes mudanças que ocorreram na sociedade e na economia nas últimas décadas, entre elas a diferenciação interna do uso do solo e da estrutura da propriedade. Seu entendimento requer um trabalho intelectual de interação, entre os processos locais e globais, em busca de conexões lógicas que permitam entender como os efeitos da globalização, cuja dinâmica principal se dá em um complexo mercado transnacional, podem definir as ações de atores locais e a pressão sobre os recursos naturais.

Nessa perspectiva, cabe interrogar os efeitos do movimento da economia de alguns setores-chave, tais como as cadeias produtivas da pecuária, da madeira, dos grãos e dos minérios, embora, a nosso ver, a racionalidade de atores empresariais atuantes e responsáveis, em grande parte, por processos predatórios

como o desmatamento ilegal, extrapole largamente esses setores. Identificamos outras atividades, tais como o comércio, o setor eletroeletrônico, a pesca, os grandes empreendimentos de infraestrutura, além, certamente, de recursos de biodiversidade que interessam à indústria farmacêutica e de cosméticos. Setores esses cujos mercados se organizam em cadeias transnacionais e que afetam de uma forma ou de outra, os territórios e seus atores locais.

O debate em curso sobre a globalização, a partir da década passada, orienta-se para distinguir os processos econômicos que reconfiguram dimensões-chave do mercado mundial, em especial eficiência, produtividade e competitividade. E, por isso, é fundamental a análise das perspectivas políticas e das respostas imediatas que estão sendo dadas pelo Estado e pela sociedade civil, pois o que se tem observado é a expansão das relações mercantis em direção a novos espaços incorporados à economia, pelo avanço tecnológico das últimas décadas e pela conseqüente reconceitualização do tempo e do espaço.

O local está irremediavelmente ligado, nas relações econômicas, ao global, ainda que por processos diferenciados. Várias questões merecem maior aprofundamento para entender como se modifica a sociedade e o território amazônicos. Entre elas, qual o papel das políticas estatais para regiões menos desenvolvidas tecnologicamente, mas com abundância de recursos naturais? Qual o lugar do mercado como ator com uma racionalidade voltada para a exploração intensiva de recursos e com uma lógica de eficientização do tempo? Qual o efeito da modernização sobre a modificação do uso do solo? Quais as tendências identificadas pela correlação entre modernização, alteração no nos tipos de uso da terra e implantação de políticas voltadas ao desenvolvimento de territórios rurais?

A atual dinâmica da globalização precisa intensificar a competição interempresarial e intergrupala de empresas. Em conseqüência, observa-se um reforço no processo de concentração e centralização de capital, com empresas e grupos multinacionais que se associaram como estratégia de crescimento, conseguindo também maior controle no mercado mundial. A tendência é gerar impactos e pressionar o padrão de governabilidade vigente, seja ele referido à esfera local, nacional ou global. E, por isso, também a dinâmica econômica globalizada acaba por acionar os Estados e as instâncias públicas para definir os instrumentos de regulação. Os efeitos desse processo, mais uma vez, reflexivamente, são sentidos de forma imediata sobre o local.

Nessa perspectiva, a globalização, na sua dimensão econômica, está presente em diferentes setores, mesmo aqueles com tecnologia simples. O fortalecimento de arranjos produtivos em ramos como fruticultura, artesanato ou cosméticos, entre outros, mostram claramente que há uma tendência do capital à concentração e à centralização, intensificando sua interdependência em redes nacionais e internacionais cada vez mais amplas.

A interpretação dos princípios de racionalidade econômica conjugada e das estratégias dos agentes econômicos presentes em espaços diferenciados da Amazônia, a nosso ver, é importante para o entendimento da dinâmica do desenvolvimento rural sustentável.

Na perspectiva adotada é necessário levar em conta quatro pontos que consideramos fundamentais. O primeiro, é que não há uma causa das fortes mudanças territoriais, pois tratam-se de causas múltiplas, que dizem respeito à diferença de racionalidade de atores e de suas estratégias. O segundo, é que essa alteração espacial está organicamente relacionada à estrutura social do país, desigual em renda e oportunidades, e a capacidade de acumulação dada pelas condições da fronteira. A terceira, pela relação dessas causas com a modalidade de inserção da Amazônia e do país, na economia mundial globalizada. Finalmente, o quarto ponto diz respeito aos arranjos políticos e à disponibilidade de recursos naturais no território e a capacidade de atores locais reafirmarem estratégias de desenvolvimento sustentável.

A análise das trajetórias dos atores que se fixam ou se deslocam na região é importante, pois nos permite entender a sucessão nos modos de apropriação da terra. Igualmente é relevante o estudo de trajetórias coletivas. A questão é saber quanto durará a atividade de pequenos produtores em sistemas agroflorestais ou de sua sucessão pelas atividades madeireira e agropecuária intensiva, antes de começar provavelmente um ciclo de grãos, pois esse discurso transita em diversas direções.

A sucessão das atividades no espaço está diretamente relacionada ao interesse dos grupos que se deslocam, à capitalização anterior, aos custos de oportunidades, ao estoque de recursos naturais e às condições de e sua exploração. Por essa razão, o entendimento sobre a origem de pequenos, médios ou grandes empresários, quando se trata de uma migração de áreas cujas atividades ou recursos estavam esgotados, oferece alguns indícios importantes sobre ações e estratégias desses atores.

Essas trajetórias espaciais refletem, também, transmissões geracionais da atividade, trazendo para as novas áreas de adoção uma cultura que se transfere também espacialmente; portanto, também uma sucessão geracional verificada nos estados de origem ou de passagem. Pelo quadro atual, a tendência é de aumento das áreas novas, incorporadas a pastagens e à plantação de soja, apontadas pelos produtores familiares como um dos desafios do presente.

A Amazônia, para além de um interesse global, voltado, sobretudo, para a salvação do planeta, e que justifica o apoio de programas de preservação ambiental – a exemplo do PPG-7 – é um mercado de produtos e insumos muito concreto, ligado às redes internacionais altamente sofisticadas. Isso é real para grandes empresas, como é o caso da siderurgia e mineração ou, ainda, de eletroeletrônicos e madeira. Mas, também permeiam redes internacionais com uma gama de produtos da floresta – os pequenos ou médios produtores, organizados em sistemas coletivos e que conseguem, por meio de redes informais de comercialização, repassar produtos valorizados ao mercado globalizado, justamente pelos seus conteúdos cultural e ambiental.

Do lado da economia formal se observa, certamente, também, mudanças que vêm, sobretudo, dos setores produtivos como a mineração, eletroeletrônico, fruticultura e pecuária. Há uma modernização que se amplia e projeta ganhar mercados globalizados, a exemplo de projetos de grandes pecuaristas do sudeste do Pará, que pretendem ganhar mercados com o selo verde, ou o boi orgânico como os pecuaristas nomeiam as características mercadológicas de seu gado criado solto no pasto, agregando a imagem da Amazônia (verde) ao padrão de criação extensiva. Esses grandes empreendimentos contendo até mesmo 40.000 cabeças de gado, com frigoríficos de alta tecnologia para abate em cadeia, que se integra aos padrões internacionais de embalagem especializada, estão direcionando suas negociações para cadeias de supermercados. Em longo prazo, a projeção é ter o gado fora de áreas de risco de aftosa e conquistar mercados globalizados.

Trata-se de um tema que concerne a todos, em especial às lideranças do movimento social, representantes de organizações não governamentais e instituições de ensino preocupadas com o desenvolvimento territorial. No olhar dos atores locais, a matriz que organiza sua leitura sobre a problemática é a relação encontrada entre desmatamento e aumento de tensão e disputa entre atores que vivem nas mesmas áreas, porém com poder econômico e político desigual. A violência permeia também esses discursos. Como resultado, essas

organizações manifestam os interesses de apresentar suas opiniões sobre a dinâmica atual, apontando fatores, causas, problemas e sugestões para se chegar a uma estratégia mais adequada.

A produção de soja vem se expandindo dos estados do Mato Grosso e Tocantins para o Pará, em um processo de sucessão da terra que passa da pecuária para a atividade de grãos, inicialmente em municípios do sudeste e atualmente o sudoeste do estado, como Santarém, Itaituba e Anapú. Novas frentes chegam a Altamira e os interesses de sojeiros fazem lobby para asfaltamento das estradas e projetos hidrelétricos.

O interesse pela atividade começou a se manifestar há cinco anos, por parte de produtores rurais que foram se fixar em municípios da Rodovia Cuiabá-Santarém, com tradição na agricultura em larga escala, e pela vinda de médios produtores rurais, atraídos pelo baixo custo da terra e pela potencialidade do solo para plantação de grãos. A fase atual caracteriza-se, ainda, pela compra de terras, como estoque para produção de grãos em larga escala. Com a presença de novos produtos, como a soja, o preço da terra dispara. Há cinco anos, era relativamente fácil comprar terras boas a preços irrisórios. Hoje, esse valor multiplica-se várias vezes. Qual a lógica econômica de incorporação de novas terras? A lógica está na ênfase na grande propriedade que se forma pela compra ou pela grilagem de terras, de médios e grandes proprietários ou, ainda, pela compra de terras dos pequenos produtores, colonos de assentamentos do INCRA, desanimados pela ausência de infraestrutura mínima nas vicinais.

Limitações, possibilidades e desafios para uma política territorial

Em resumo, para se conseguir alterar a dinâmica de atores e implementar políticas de desenvolvimento rural sustentável é necessário assinalar desafios; entre eles, que a sociedade civil esteja organizada e forte para se contrapor ao modelo de desenvolvimento predatório acima exposto na sua atualização e, ao mesmo tempo, construir alternativas sustentáveis que gerem benefícios sociais, econômicos e ambientais, melhorando assim a qualidade de vida da população. Para produtores familiares, o maior desafio é ter resultados exitosos do investimento econômico e social na produção familiar.

O modelo atual de desenvolvimento do governo, centrado na política de crescimento econômico, chama atenção para a falta de políticas e, ao mesmo tempo, da existência de diferentes políticas, o que acaba gerando uma inconsistência de estruturas e mecanismos de controle e fiscalização que garantam um Estado de Direito na Amazônia.

Um primeiro grande desafio é aumentar consideravelmente os investimentos em projetos para desenvolvimento econômico e de infraestrutura. É claro que as ações de empoderamento passam por aí, como também de desenvolvimento do capital social. Arrolamos algumas limitações na atuação e estrutura do governo em diferentes níveis, que contribuíram e continuam contribuindo para dificultar ações de desenvolvimento rural sustentável, e que devem se transformar em desafios para se implementar uma política de desenvolvimento territorial na Amazônia.

- Duplicação de ações em diversas áreas geográficas;
- Falta de recursos humanos e financeiros;
- Permanência de práticas de corrupção e clientelismo no poder executivo municipal;
- Morosidade da justiça (beneficiando produtores com maior poder econômico);
- Falta de uma política fundiária eficiente (regulamentação fundiária e UCs e TIs);
- Facilidade de acesso ao financiamento para projetos de soja, gado, madeira e outros;
- Falhas de gerenciamento de projetos para produção familiar;
- Apoio do Estado a grandes projetos agrícolas, como o Projeto Sampaio (TO);
- Isolamento e fragmentos dos projetos demonstrativos de desenvolvimento local, com dificuldades para enfrentarem a realidade regional e nacional.
- Avanço do desmatamento, que altera a qualidade do território, com novos e grandes projetos de monoculturas (MA, PA, RO, RR, MT) como de cana-de-açúcar, soja, milho e arroz, e com aumento da pobreza e da exclusão social.
- Justiça ambiental e direitos humanos – monitoramento das ações propostas para os governos federal, estadual e diversos órgãos de fiscalização no Relatório do Direito ao Meio Ambiente.

Porém, em outra instância, a de atores locais envolvidos na pequena produção familiar, há também obstáculos que precisam ser levados em conta em uma política territorial (PTDRS) que busque o fortalecimento da gestão social, do capital social

e das redes sociais de cooperação, para dinamizar a economia e melhorar a qualidade de vida. Entre eles:

- Em certas áreas observa-se uma fragmentação, pouca mobilização e articulação;
- Dificuldade de integrar suas ações às macropolíticas governamentais de desenvolvimento;
- Limitações em sistematizar conhecimentos sobre o desenvolvimento;
- Dificuldades em sistematizar iniciativas promissoras e experiências alternativas locais, para que possam se transformar em propostas de políticas públicas e desenvolvimento regional.

Para efeitos de planejamento territorial é importante reconhecer a percepção dos atores rurais locais sobre a promoção de ações e estratégias, apontando para: fortalecimento das organizações populares e as redes e fóruns; visibilidade para experiências territoriais alternativas; construção de uma estratégia coletiva a partir de um enfoque do território; sistematizar conhecimento sobre as macropolíticas do governo e das empresas; fortalecimento das instituições de fiscalização territorial do Estado; acompanhar ações e prejuízos socioambientais na Amazônia, bem como as ações de órgãos do Estado, considerando o princípio de justiça ambiental; e acelerar no governo federal a homologação dos decretos de criação de RESEX, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas.

No esforço de buscar ações e estratégias de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, foram identificadas atividades e modelos de exploração em curso: pecuária extensiva e concentração fundiária; agricultura intensiva com a produção de soja, cacau, arroz, milho, eucalipto e pinho, apontados também com políticas concentradores de terra e financiamento, logo de poder econômico; extrativismo mineral, verificando-se um fortalecimento da mineração com a presença de novas empresas para extrair bauxita, ouro, garimpagem de cassiterita, entre outras; extrativismo madeireiro, que continua avançando sobre áreas novas, com ameaças a territórios titulados, como TIs, a exemplo de TIs do Xingu à madeira retirada de territórios quilombolas em Gurupá.

Finalmente, as questões relativas à definição de estratégias territoriais devem respeitar o princípio da diversidade dos grupos e dos territórios na Amazônia, como condição necessária para uma política que efetivamente inverta o enfoque autoritário e setorial que predominou em outros modelos de desenvolvimento rural no País e na Amazônia.

Biodiversidade, grupos locais e mercado nas formulações dos anos 1990

A ECO-92 acabou por consolidar o tema ambiental. Contribuiu com a formação de uma consciência ambiental nacional. Mas, uma das grandes questões em debate foi a Amazônia; seus impactos ambientais e encaminhamentos de soluções. Graças à importância que tomou a questão ambiental no nível internacional² e às emissões pela mídia sobre a Amazônia na imprensa nacional e internacional, chamando a atenção para as ameaças de destruição da floresta e das populações tradicionais ali existentes, valores de preservação ambiental acabaram sendo incorporados nas formulações das políticas de controle do território no país. As críticas – e respostas –, às políticas do governo brasileiro por organizações internacionais por causa da degradação ambiental, em especial em defesa da preservação da floresta tropical, trouxeram a nu as diferentes interpretações que estavam presentes na sociedade nacional e em esferas internacionais.

Na década em referência, o debate ambiental vai se caracterizar pela mudança nos discursos e nas práticas sobre o meio ambiente, caracterizando uma vontade da sociedade em avançar nas tomadas de decisões e no diálogo com uma cultura da globalidade. Aparecem as posturas mais afirmativas, distanciando-se das formulações de caráter denunciativo. Os saberes sobre a biodiversidade são mobilizados para pensar em projetos, gerar produtos do trabalho, por parte de populações tradicionais, de ribeirinhas que trabalham em áreas de *várzea* ou de camponeses que trabalham e vivem em *terra firme*. Tal perspectiva também é a adotada por empresários, mesmo voltados a atividades tradicionais e por certos segmentos de especialistas e técnicos de órgãos estatais. E aí reside um grande laboratório de experimentação e inovação social, tecidas em parcerias, visando criar uma cultura da intervenção social, tendo como objetivo chegar a propostas de políticas públicas e responder aos problemas e demandas sociais diversas. Por isso, a validação em nível nacional e internacional, ainda que parcial, dos conhecimentos e inovações dos povos indígenas, de camponeses e de todas as populações tradicionais demonstra que eles têm um valor não redutível ao valor econômico.

A existência dos recursos biológicos está diretamente vinculada a um sistema ancestral de relação entre sociedade e natureza (DESCOLA, 1998), razão pela qual,

² A questão ambiental tal qual formulada e construída no âmbito dos processos de globalização (ALTVATER, 2000).

nessa perspectiva, a manutenção da biodiversidade depende da sobrevivência dos sistemas culturais dessas populações. A destruição do habitat natural dos grupos repercute nos sistemas de saber.

Na arena internacional, as populações tradicionais, sem sequer saberem, são alçadas a condição de salvadoras do meio ambiente, envolvendo-as contingencialmente no discurso ambientalista planetário. A participação em fórum mundial, como o Fórum Social Mundial, a Conferência Mundial de Mulheres de Beijin, Reuniões Ministeriais da OMC, demonstram o trânsito entre o local e o global, onde esses saberes tradicionais encontram espaços de reafirmação de relações em redes globalizadas. Esses saberes são ainda confrontados às mudanças globais de ordem econômica e tecnológica, em especial no campo da biotecnologia (KEMF, 1993; MCNEELY, 1993). O debate sobre a biodiversidade direciona-se, em particular, ao acesso a informações genéticas e ao controle de tema que toma caminhos surpreendentes nos dias atuais. Observa-se, portanto, rupturas nos temas-chave que fundaram o debate nos anos 1980. A ocupação do território é importante, mas na perspectiva de assegurar a integração definitiva ao mercado e seu controle sobre os recursos naturais e o seu território.

Por outro lado, a imagem da Amazônia associa-se, mais uma vez, a problemáticas mundiais, como a que opõe agricultura orgânica e experiências genéticas derivadas do avanço da biotecnologia, definindo o conceito de segurança alimentar. As lógicas se articulam no interesse pelos recursos e pelas potencialidades que podem trazer para o mercado a incorporação de novos produtos com a marca Amazônia. O mercado está voltado para uma gama diversa de produtos com propriedades cosméticas e medicinais. A ele juntou-se, na última década, o interesse trazido pela biotecnologia de produtos e de transformação genética da natureza.

Em termos de corporação econômica esse manancial de recursos mobiliza ramos diversos, da construção civil à metalurgia, celulose, fármacos, agricultura, cosméticos e biotecnologia. A Amazônia, para além de um interesse global voltado, sobretudo para a salvação do planeta, e que justifica o apoio de programas de preservação ambiental – a exemplo do PPG-7 – é um mercado de produtos e insumos muito concreto, ligado a redes internacionais altamente sofisticadas. Isso é real para grandes empresas, como é o caso da siderurgia e mineração ou, ainda, de eletroeletrônicos e madeira. Mas, também, permeiam redes internacionais com uma gama de produtos da floresta, os pequenos ou médios produtores, organizados em sistemas coletivos e que conseguem, por meio de redes informais de comercialização, repassar produtos valorizados ao mercado globalizado justamente pelos seus conteúdos cultural e ambiental.

Novos mercados

As campanhas pela paralisação da exploração predatória do mogno conseguiram resultados a partir de alianças entre atores locais, órgãos de governo federal, estadual e organizações ambientalistas nacionais e internacionais. Por outro lado, muitas mudanças vêm ocorrendo no sentido de fortalecer a proposta de que a exploração madeireira na Amazônia pode ser sustentada com mecanismos de estímulo ao uso da madeira certificada, que pode gerar alto valor, além de elevar a economia regional a um outro nicho de mercado. E com a particularidade da qualidade de madeira tropical. Essa mesma lógica pode ser aplicada para outros produtos regionais que possam ser explorados com métodos ambientalmente corretos.

Do lado da economia formal, há, certamente, também, mudanças que vêm, sobretudo, dos setores produtivos, como mineração, eletroeletrônico, fruticultura e pecuária. Há uma modernização que se amplia e projeta ganhar mercados globalizados, a exemplo de projetos de grandes pecuaristas do sudeste do Pará que pretendem ganhar mercados com o *selo verde*, ou o *boi orgânico*.

A exploração da madeira permanece como uma das bases da economia dessa região, organizada em um sistema bastante complexo que articula segmentos e processos tradicionais com os mais agressivos na extração como a motosserra, e processos industriais de beneficiamento da madeira produzindo variedade de tábuas, lambris e compensados. A exploração da madeira, desde a extração na mata até suas formas mais elaboradas de tábuas, lambris e compensados, alimenta uma extensa e complexa teia de segmentos sociais, e uma longa cadeia de processos de transformação e de atravessadores. A atividade foi responsável pelo desaparecimento no estuário próximo da embocadura do Amazonas, de espécies nobres de madeira que ali eram abundantes, como o mogno, o acapú, a virola, entre outras.

Alguns setores tradicionais mantêm produtividade considerável. É o caso da produção de pescado para consumo interno e para exportação ao nordeste e ao sul do país. Observa-se um movimento comercial relevante, embora à margem da fiscalização legal e do controle ambiental. Embora alguns estudos tenham mostrado a intensificação da captura sobre os estoques, com espécies que revelam maiores dificuldades para a sua captura, devido redução de estoque, não há absolutamente avaliação confiável sobre o montante comercializado interna e externamente à região. Essa pressão vem sobretudo pela pesca industrial, que teve crescimento a partir do final dos anos 70, com a implantação de empresas

de captura e beneficiamento industrial apoiada por incentivos fiscais da SUDAM. A utilização de técnicas mais predatórias dos estoques verifica-se nas áreas do nordeste paraense, médio Amazonas e costa norte do Amapá.

A mineração é um dos setores que congrega moderna tecnologia e organização flexível do trabalho. As plantas concentram-se no eixo de empresas que em nível nacional tem a liderança da Companhia Vale. As empresas de gusa e ligas, de alumínio e alumina, de bauxita, e de uma série de minérios que são exportados com reduzido teor de agregação como o ferro, o manganês, o cobre e o ouro, conformam um quadro que a partir dos recursos da Amazônia essas empresas se colocam de forma competitiva no mercado mundial de minérios.

Atualmente, na perspectiva da geopolítica e do mercado, não é mais interessante para alguns associar a Amazônia ao conceito de fronteira. É possível que hoje se esteja, inclusive em face de uma revisão da noção de fronteira, não mais somente como espaço de (re)conquista e ocupação de atores econômicos e sociais, de novos usos, dados aos recursos naturais, mas como uma fronteira, cujo papel político é redefinido pela sua capacidade de potencializar a integração de mercados para além dos limites nacionais. Porém, mais recentemente se tem observado um discurso equalizador que, ao mesmo tempo em que *eleva* a problemática regional ao padrão nacional, pela tese da fronteira consolidada (BECKER, 2002), enfraquece os discursos e a visibilidade sobre as "novas" fronteiras que estão não somente abertas, mas também constituem portas de entrada para a continuação da saga para o oeste, atingindo o estado do Amazonas, o mais preservado, pelas frentes que se movimentam de Rondônia em direção a Apuí, município mais degradado no sudeste daquele Estado.

Regiões com alta biodiversidade, embora sangradas do mogno³, configuram-se na atualidade como espaços de maior incidência de grilagem, migração, tensão social e chacinas. Ainda que as percepções discordem quando à análise da reprodução de dinâmicas de fronteira, há um reconhecimento mais ou menos consensual sobre a continuidade do avanço na conquista de terras, como o avanço da frente do Iriri, da Terra do Meio e do sudeste do Amazonas.

³ Ação do Ministério Público contra a ilegalidade da exploração do mogno em São Félix do Xingu e na Terra do Meio, em parceria com o IBAMA e organizações da sociedade civil logrou não paralisar a exploração de mogno em 2001, cancelar contratos internacionais de venda ilegal e iniciar processo de julgamento de culpados.

Mesmo que o discurso que se reporta ao desmatamento possa ser hoje considerado por alguns como retrógrado, *depassé* e regionalista, contrapondo a ele a ideia "pra frente Brasil" e, por isso, "mais vale glorificar os ganhos e deixar para o passado as perdas". Essa percepção acaba justificando as dinâmicas agressivas de grilagem e apropriação ilegal de recursos, o que continua a ser feito sem qualquer controle. É o caso de áreas para onde avança a pecuária e a exploração madeireira, denominadas como *novas fronteiras*⁴, se considerado os interesses de grupos que migram justamente para áreas onde estão se dando processos de incorporação de novas terras e de recursos ao mercado, como se configura a situação nos municípios de São Félix do Xingu e Altamira (PA), em Guarantã do Norte e Alta Floresta (MT) e em Apuí (AM).

Crescimento de cidades e recomposição de territórios

Em uma outra dimensão da organização territorial, muitas mudanças ocorreram pela emergência de novos municípios e migração campo-cidade. O aumento das taxas de urbanização, conforme o último censo demográfico, demonstra que a dinâmica migratória é, sobretudo, para pequenas e médias cidades (HURTIENNE, 2002). Os impactos ambientais são certamente de outra natureza, com políticas urbanas ambientais bastante incipientes.

O norte do Brasil passou a ter as maiores taxas de crescimento urbano, aproximando-se da média nacional, sem ter tempo de se preparar para atender as demandas dessa população crescente. Há carência de serviços básicos como escolas, postos de saúde, saneamento e emprego. E, por isso, devem ser avaliados os impactos sobre as demandas da sociedade, pois elas tendem a se direcionar, sobretudo, para os serviços urbanos, como saneamento, habitação, serviços de água e esgoto e, evidentemente, geração de empregos e renda. Além disso, o avanço da comunicação religa grupos tradicionais que vivem, por exemplo, da agricultura familiar ou de atividades extrativas, cujas sedes de suas organizações se localizam em pequenas cidades, com os mercados nacionais ou internacionais, com as organizações políticas também internacionalizadas pelas alianças continentais, fórum dos povos ou movimento sociais, como é o caso de

⁴ Castro et al. (2002) Atores e Relações Sociais em Novas Fronteiras na Amazônia. Brasília, Banco Mundial (Relatório de Pesquisa).

seringueiros, grupos indígenas, quebradeiras de coco de babaçu e quilombolas. Porém, as cidades crescem demograficamente, mas os serviços são de enorme precariedade e a pressão sobre as áreas do entorno sujeita à exploração desordenada de recursos minerais e madeireiros para construção civil (seixo, piçarra, areia, barro), ou florestais e pesqueiros, como é um bom exemplo o complexo urbano polarizado por Belém.

O entendimento sobre as cidades é importante na atualidade da Amazônia, pois a maior parte de sua população se encontra nas áreas urbanas, pelo censo de 2001. O norte do país passou a ter as maiores taxas de crescimento de áreas urbanas, ultrapassando de longe a média nacional, sem ter tempo de se preparar para atender as demandas dessa população crescente nas cidades e os impactos ambientais. O Amazonas, embora tenha desenvolvido um processo bem particular de concentração urbana na capital, teve, todavia, também altas taxas de uma urbanização concentrada. Os Programas governamentais voltados para a Amazônia assentaram as bases do crescimento de cidades em áreas da fronteira, a exemplo da região cortada por estradas, no sudeste do Pará, no leste de Rondônia e na Transamazônica.

O quadro de urbanização intensa e desordenada constitui um exemplo de urgência em gerenciamento ambiental, sobretudo tendo em vista o crescimento exponencial da população nos últimos 30 anos e a tendência atual de direcionamento de novos contingentes de população para novas áreas.

Situações críticas decorrentes da urbanização desordenada na periferia de grandes e médias cidades testemunham a grande carência em serviços de água, saneamento e coleta de lixo, que têm incidência sobre o estado de saúde dessas populações. Quanto às doenças transmitidas pela água, os dados revelam um crescimento nas áreas urbanas, tendo-se, inclusive, em alguns casos, aumentado mesmo naqueles casos em que se havia alcançado anteriormente um controle de sua expansão (caso da dengue). Os rios urbanos, numerosos, sofreram violento processo de assoreamento. Esse quadro de urbanização desordenada constitui um exemplo de urgência em gerenciamento ambiental, sobretudo tendo em vista o crescimento exponencial da população e a tendência atual de direcionamento de novos contingentes de população para a costa. É por isso que as cidades da Amazônia acompanham o debate sobre o direito à cidade e à cidadania, pelo acesso aos seus serviços que se tornou no país questão central no pensamento que associe a gestão ambiental.

Novas institucionalidades: pesquisa, gestão ambiental e estruturas organizacionais

O aparecimento de novas institucionalidades responde às dinâmicas emergentes e colocadas à sociedade por situações e atores diversos. Da Secretaria Especial de Meio Ambiente/SEMA, criada em 1973, à Política Nacional de Meio Ambiente, com base na Lei 6.938, de 1981, e da criação do IBAMA, em 1989, quando o tema ambiental estava na mídia e as interpelações internacionais sobre os governos brasileiros se faziam presentes. Entre as novas atribuições do Estado, o meio ambiente acaba por entrar na agenda de governos. O ano de 1972 tem a marca da Conferência de Estocolmo, da publicação do Relatório de Clube de Roma e de lutas sociais importantes. Por toda a década de 70 ocorrem grandes mobilizações nos países industrializados, promovidas pelo movimento ecológico no contexto da modernidade. Há o desenvolvimento de uma consciência ecológica, produzindo uma relação entre preocupação ambiental e política. Desde então, muitas mudanças vão ocorrer. Na década de 80 e, sobretudo de 90, esse discurso político de denúncia irá progressivamente sendo substituído por uma perspectiva pró-ativa que objetiva pensar modelos e projetos de desenvolvimento regional a partir do que se tem como dado. Inclui-se a intervenção através de políticas, programas de crédito para financiar o desenvolvimento de micro a médios projetos, de ordenamento territorial, de programas de gestão e de educação ambiental. A gestão do meio ambiente passa a ser considerada como uma "nova função pública, como uma questão que demanda de regulação estatal" (BURSZTYN, 2002) e de construção institucional, que abriria um leque de contribuições ao pensamento ambiental e à criação de estruturas de fiscalização e controle.

No Brasil, o IBAMA nasce nesse contexto e com o objetivo de articular políticas e de se responsabilizar por ações, antes dispersas em várias esferas da administração pública. Algumas tensões internas ao aparelho do Estado decorriam e decorrem, ainda, dessa difícil articulação entre esferas de poder e instancias governamentais. A criação do Ministério de Meio Ambiente representou o reconhecimento da questão ambiental como problema de macropolíticas, colocando-o em uma esfera de maior poder decisório, o que significa um avanço, pois a Secretaria de Meio Ambiente/SEMA, que existe há mais de 20 anos, sempre teve um raio de ação muito limitado.

A importância dada à floresta amazônica aparece justamente no fato de ocupar parte significativa do Ministério, através da Secretaria da Amazônia Legal. As

bases de uma política ambiental começam a se esboçar, embora bastante fragmentárias e, como até hoje, com poder de aplicabilidade reduzida. Justamente por se tratar de políticas transversais que só podem ser realmente efetivas, se a área econômica e outras pastas ministeriais forem também ambientalizadas. Outra dificuldade vem da governabilidade, não somente de órgãos ambientais, que ainda têm pequeno alcance, mas em função do rumo planetário que tomou o debate ambiental, tomando-se objeto de decisões em Reuniões e Conferências multilaterais, o que implica em uma ordem de governabilidade mundial.

O Estado e as tensões de políticas desenvolvimentistas e ambientais

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁵, proposta presente no Plano Plurianual de 1996-1999, constituíram os focos da intervenção macro do Estado. Seguiram um perfil de intervenção consagrado em décadas anteriores, seja através da noção de polos de desenvolvimento, de regionalização ou de grandes projetos geopoliticamente referenciados. Ainda do ponto de vista macro, as ações planejadas pelo Estado – Plano Plurianual/PPA – Avanço Brasil – no qual se encontraram definidos os Eixos Nacionais de Integração, recupera a concepção de intervenção do Estado através de grandes projetos de infraestrutura que priorizam largamente, mais uma vez, o crescimento econômico fora de um contexto de valoração ambiental. Esses grandes projetos desenvolvimentistas tendem a, evidentemente, a gerar impactos importantes sobre os ecosistemas.

O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), anunciado pelo governo federal no Rio de Janeiro durante a ECO-92 é, de certa forma, uma continuidade, no sentido geopolítico, das estratégias que têm direcionado a ocupação econômica nas áreas de fronteira da Amazônia e inovando pela alta tecnologia de informação. O novo

⁵ O Plano Plurianual 1996-1999, *Brasil em Ação* é um documento que exprime no fundo a perspectiva da reforma do Estado, enquadrando suas ações através de técnicas de gerenciamento, visando à melhoria da qualidade e da gestão dos projetos. Mas associam os problemas sociais com o meio ambiente, imagem certamente com efeito mediático. Uma das expectativas do governo é a integração da infraestrutura existente. Para entender melhor as mudanças decorrentes dessa intervenção recente do Estado na Amazônia, é importante atentar para suas políticas de expansão mercantil, de produção e controle de informação que se efetivam através de seus programas.

sobre a questão regional é que explicitam uma perspectiva que aparece associada, no nível do discurso, à preservação ambiental. Os discursos que justificam a implantação desse Projeto ratificam, em contextos diferentes daqueles dos anos 70, a imagem da Amazônia como uma região de grandes espaços ainda a ocupar, com uma biodiversidade singular no planeta e cujas fronteiras enormes precisam ser preservadas. Na geopolitização da questão ambiental, a biodiversidade é um eixo imaginário que define fronteiras, que potencializa uma outra economia política, com tensões entre governabilidade nacional e global.

Alguns programas, mesmo sem chegarem a ser implantados, resultaram em amplos debates, acumulação de conhecimentos e medidas regulatórias, como o ordenamento territorial. O SIVAM, como estratégia de produção de informações georeferenciadas e de proteção das fronteiras é uma resposta do governo para resguardar o território e os espaços de governabilidade nas fronteiras políticas do país. O programa mais amplo direcionado à Amazônia, o PPG-7, reúne uma série de subprogramas sobre floresta e biodiversidade, entre eles Corredores Ecológicos, Projetos Demonstrativos, Gestão Ambiental, impactando positivamente a criação de unidades de conservação. A decretação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação/SNUC é uma resposta às tensões entre concepções diferentes sobre preservação e conservação, direitos de uso por populações tradicionais nas UCs, embora todos desejassem a criação de regulamentações para definir os direitos de uso de recursos.

A atual dinâmica e as novas institucionalidades mostram que o campo do meio ambiente se tornou bastante complexo. Foram institucionalizados outros mecanismos de gerenciamento ambiental, como a formação de conselhos, comitês de bacias hidrográficas, consórcios intermunicipais, conselhos de meio ambiente e as Agendas 21 municipais. Embora as raízes começassem a aparecer décadas atrás e constitua um campo ainda em crescimento, os mecanismos e alcances carecem de governabilidade e de garantias do exercício efetivo desses órgãos frente à ação de atores sociais que mantêm as práticas predatórias e ilegais.

Considerações finais

Analisando a movimentação mundial, observa-se facilmente que se arma, em escala planetária, a abertura de um novo campo para o capitalismo global, que é a biodiversidade. Há uma associação entre biotecnologia e biodiversidade que é

o novo eixo de confronto entre meio ambiente e economia. As indústrias farmacêuticas, de cosméticos, de sementes e produtos agrícolas, entre outras, encontram novos mercados com a biodiversidade. O reconhecimento da biodiversidade criou outros produtos, como o selo verde, os saberes tradicionais como conteúdos agregados e vendidos com os produtos. Representa valorização, mas cujas premissas permanecem as mesmas de mercado e organizados por grandes empresas que passam a concentrar produtos e materiais, pois *"...a biologia passa a ocupar o centro da cena da civilização industrial, graças à emergência das novas tecnologias, a conservação da biodiversidade também se move para a cena central do movimento ecológico"* (SHIVA, 1993).

As interpretações sobre a problemática da biotecnologia ganham foros cada vez mais abrangentes. Os impactos locais da agenda global aparecem com uma velocidade muito maior do que se imagina. Em parte se deve ao movimento ambientalista e às novas formas de organização das estruturas locais, no caso, das organizações da sociedade civil, mas também do mercado, o tempo da relação local/nacional/global é um demonstrativo de quanto a Amazônia está integrada ao parâmetro da racionalidade econômica e da modernidade.

O debate sobre preservação de genes das sementes nativas versus manipulação genéticas de sementes transgênicas constitui um debate que concerne diretamente aos grupos tradicionais do país, e nele estão envolvidos, sobretudo, os da Amazônia. O caso das aldeias Xavante, do Mato Grosso, é um exemplo do movimento que se organiza em nível internacional para salvar e resguardar a reprodução de cultivares e da biodiversidade das espécies, do interesse das empresas em projetar o controle dos genes nas sementes por eles manipulados, tornando, assim, esse mercado altamente competitivo e sob controle na reprodução da vida. E, portanto, é um tema político de alta relevância na agenda globalizada, de Estados, empresas, agências multilaterais e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Tema dos mais delicados e motivo de tensões no seio da diplomacia internacional.

A Amazônia, por uma via ou outra, está irremediavelmente ligada ao global e seu entendimento e preservação, a nosso ver, precisa considerar essa esfera da política econômica e ambiental mundializada. É com essa perspectiva e antecipando uma leitura da Amazônia no contexto do debate sobre a relação entre biodiversidade e biotecnologia que Santos (1994) comenta que a *"grande maioria dos brasileiros ignora por completo que, com o enorme agravamento da crise ambiental planetária*

na década de 80, o Brasil passou a ter um papel nas relações internacionais. O povo brasileiro nem acredita que o país possa ter uma voz no âmbito internacional". Essa sua entrada é pela porta da biodiversidade de suas florestas tropicais, mas percebendo que o brasileiro ignora o debate que é travado em nível global e os potenciais da biodiversidade de sua floresta tropical.

Referências

- ALTVATER, E. El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica. **Zona Abierta**, n. 92/93, 2000.
- BECKER, B. Mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio. In: MENDES, A.(Org.). **A Amazônia e o seu Banco**. Manaus: Valer, 2002. p.71-94.
- BURSZTYN, M. Novas institucionalidades e gestão do meio ambiente. In: FELDMANN, F. **Rio + 10 Brasil , uma década de transformações**. Brasília: MMA/ISER, 2002.
- CASTRO, E.; MONTEIRO, M.; CASTRO, C. P. **Atores e relações sociais em novas fronteiras na Amazônia**. Brasília: Banco Mundial, 2002. 141 p. (Relatório de Pesquisa)
- DESCOLA, P. Estrutura ou sentimento: a relação do animal com a Amazônia. **Mana**, v.4, n.1, p. 23-45, 1998.
- HURTIENNE, T. A nova fase da dinâmica populacional na Amazônia. In: LOPES, E.S.A; MOTA, D.M. da; SILVA, T.E.M (Eds.). **Ensaio de desenvolvimento rural e transformações na agricultura**. Aracaju: EMBRAPA/Tabuleiros Costeiros; UFSE, 2002. p. 383-413.
- KEMF, E. In search of a home: people living in or near protected areas. In: KEMF, E. (Ed.). **Indigenous peoples and protected areas: the law of Mother Earth**. USA: Sierra Book Club, 1993.
- MCNEELY, J.A. Los espacios protegidos y la biodiversidad: un nuevo paradigma para el silo XXI. **Revista El Campo**, Bilbao, n. 128, 1993.
- SANTOS, L. G. A encruzilhada da política ambiental brasileira. In: D'INCAO, M.A.; SILVEIRA, I.M. (Orgs.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPEG, 1994. p.135- 154.
- SHIVA, V. **Monocultures of the mind**: perspectives on biodiversity and biotechnology. London: Zed Books, 1993. 184 p.